

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA EDUCAÇÃO – FAED
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DA INFORMAÇÃO – PPGINFO
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE UNIDADES DE INFORMAÇÃO**

RAFAEL JUNIOR SENES

***LEAN OFFICE: ESTUDO NA ÁREA DE LICITAÇÕES EM UMA UNIVERSIDADE
PÚBLICA ESTADUAL***

**FLORIANÓPOLIS
2022**

RAFAEL JUNIOR SENES

***LEAN OFFICE: ESTUDO NA ÁREA DE LICITAÇÕES EM UMA UNIVERSIDADE
PÚBLICA ESTADUAL***

Projeto de dissertação apresentado ao Centro de Ciências Humanas (Faed), da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc), como requisito parcial para a qualificação de projeto de dissertação no Programa de Pós-Graduação em Gestão da Informação. Área de concentração: Gestão da Informação. Linha de pesquisa: Gestão de Unidades de Informação
Orientador: Prof. Dr. José Francisco Salm Junior

**FLORIANÓPOLIS
2022**

Senes, Rafael Junior –

Lean office: estudo na área de licitações em uma universidade pública
estadual / Rafael Junior Senes. -- 2022.

106 p.: il.

Orientador: José Francisco Salm Junior

Bibliografia: p. 96-105.

Dissertação (mestrado) -- Universidade do Estado de Santa Catarina,
Centro de Ciências Humanas e da Educação, Programa de Pós-Graduação
Profissional em Gestão de Unidades de Informação, Florianópolis, 2022.

1. Lean Office. 2. Eficiência administrativa. 3. Modelos de gestão na
administração pública. 4. Melhoria de processo. I. Salm Junior, José
Francisco. II. Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de
Ciências Humanas e da Educação, Programa de Pós-Graduação
Profissional em Gestão de Unidades de Informação. III. Título.

RAFAEL JUNIOR SENES

LEAN OFFICE: ESTUDO NA ÁREA DE LICITAÇÕES EM UMA UNIVERSIDADE PÚBLICA ESTADUAL

Dissertação apresentada ao Centro de Ciências Humanas (Faed), da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc), como requisito parcial para a qualificação de projeto de dissertação no Programa de Pós-Graduação em Gestão da Informação. Área de concentração: Gestão da Informação. Linha de pesquisa: Gestão de Unidades de Informação. Orientador: Prof. Dr. José Francisco Salm Junior.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Francisco Salm Junior
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membros:

Prof. Dr. José Francisco Salm Junior
Universidade do Estado de Santa Catarina

Prof. Dr. Julibio David Ardigo
Universidade do Estado de Santa Catarina

Prof. Dr. Alexandre Leopoldo Gonçalves
Universidade Federal de Santa Catarina

Florianópolis, 28 de março de 2022.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que tudo sabe e tudovê.

Agradeço ao meu orientador, Professor Dr. José Francisco Salm Junior por aceitar conduzir o meu trabalho de pesquisa e me encorajar no estudo de assuntos, que meu parco conhecimento não alcançaria sem seu robusto apoio.

Agradeço ao Professor Dr. Julíbio David Ardigo por seus conselhos sempre precisos e perspicazes em todas às vezes que o procurei.

Agradeço ao Professor Dr. Alexandre Leopoldo Gonçalves, cuja participação em minha banca de qualificação trouxe efusivas contribuições para o trabalho, as quais busquei atender, na integralidade.

Agradeço aos Professores Dr. Julio Dias e Dr. José Leomar Todesco, cuja participação em minha banca de qualificação foi especialmente produtiva.

Dedico à minha mãe Noemi e meu irmão Josué Junior pela compreensão nesse tempo que precisei me dedicar aos estudos. À memória de meu pai Josué, cuja partida recente e precoce ainda pulsa dolorosa.

Agradeço ao irmão de coração e amigo Jeancarlo, por me encorajar e ajudar de inúmeras maneiras neste estudo. Ao amigo Vinicius que me auxiliou no desafio de enfrentar a seleção do mestrado.

Agradeço ao povo catarinense que provê, com seu trabalho, uma universidade pública, gratuita e de qualidade a seus habitantes.

À Universidade do Estado de Santa Catarina, onde honrosamente desempenho a atividade de servidor público na área de licitações e compras, e devo a forja de minha formação profissional. Com este curso, com muito orgulho, passo a ter a Universidade, também, em conta de minha formação acadêmica.

Agradeço ao Reitor Professor Dr. Dilmar Baretta, que se demonstrou compreensivo e um entusiasta do servidor que busca trilhar a qualificação em meio acadêmico.

Agradeço ao Vice-Reitor Professor Dr. Luiz Antonio Ferreira Coelho, por compartilhar o entusiasmo pela vida acadêmica.

Agradeço à Pró-reitora de Administração Marilha dos Santos por me permitir modularizar meus compromissos profissionais, compatibilizando-os com a carga de estudos. Agradeço, ainda, por todo o incentivo e permissões para frequentar a Udesc em incontáveis finais de semanas de estudo.

Agradeço aos coordenadores da CLC Érico, Fabiana, Marcelo e Paulo, cujo trabalho dedicado e inspirador me proporcionaram a confiança para me dedicar ao estudo, em paralelo às atividades profissionais, e o aprendizado, resultado do convívio diário em inúmeras ideias para este estudo.

Agradeço a todos os servidores da CLC, cujo alto nível e trabalho técnico proporcionaram suporte à minha ausência em virtude dos estudos.

Ao profissional bibliotecário, cujo trabalho pude conhecer e respeitar pelo convívio junto aos colegas que o curso me proporcionou.

Agradeço e parabenizo os profissionais bibliotecários da Udesc, cuja competência, profissionalismo e atendimento foram singulares e dedicados sempre que necessitei.

Agradeço a todos os meus professores do curso da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) pela excelência da qualidade técnica de cada um.

Agradeço aos amigos servidores que compartilharam a jornada, em especial a Dayane, que em incontáveis vezes, ajudou com ideias, suporte e apoio nas angústias acadêmicas. Aos amigos Thiago e Sheila pelo apoio, incentivo e companheirismo.

Aos colegas de curso, que tive a grata satisfação de conhecer, conviver ou realizar trabalhos acadêmicos: Celina; Luana; e Teodoro.

Agradeço aos demais colegas de curso por compartilhar o caminho dessa enriquecedora trajetória.

RESUMO

Este estudo objetivou analisar os processos administrativos de compras, da Universidade do Estado de Santa Catarina, sob a ótica da burocracia weberiana, considerando os modelos de administração pública, buscando a eficiência processual. Em processos administrativos, a eficiência processual está definida na Constituição Federal brasileira com característica e valor de princípio da administração pública e acompanha toda a legislação pertinente, dada a sua importância. Como estratégia e tema fundamental, no estudo foi utilizado o *lean office* para, sob essa ótica, analisar os processos. Algumas das etapas percorridas foram a análise dos processos de compras realizados em determinado período, bem como, qual a maior incidência processual, buscando atingir o máximo de impacto possível no resultado. Para tanto, como metodologia foi utilizado o *Design Science Research*, que se materializa em uma abordagem tecnológica, sem olvidar o rigor científico para obter artefatos capazes de conduzir à satisfação da necessidade do escopo. Nesse caso, verificar a aplicabilidade do *lean office* para atingir eficiência administrativa em processos administrativos de compra, em uma instituição pública de ensino. A partir da análise dos dados foi possível perceber a aplicabilidade e eficácia do *lean office* para diagnosticar desperdícios e propor melhorias nos processos de compra da instituição. A utilização do *lean office* teve como desafios realizar proposições sem confrontar ou transgredir todo o sistema regulatório e legislativo que cerca o tema. Enfim, por meio de todo o estudo, das análises e proposições apresentadas foi possível confirmar a exitosa aplicabilidade do *lean office* para verificar excessos e desperdícios em processos administrativos de compra e propor melhorias nas tramitações.

Palavras-chave: *Lean office*; Eficiência administrativa; Modelos de gestão na administração pública; Melhoria de processo; Desperdício.

ABSTRACT

This study aimed to analyze the procurement processes at the Santa Catarina State University from the point of view of Weberian bureaucracy, considering the models of public administration, seeking efficiency. The procedural efficiency in administrative processes is defined in the Brazilian Federal Constitution as a principle of public administration and accompanies all relevant legislation, given its importance. As a strategy and fundamental theme in the study, the lean office was used to analyze the processes from its point of view. Some of the steps taken were the analysis of the purchasing processes carried out in a certain period, as well as which was the greatest procedural incidence, seeking to achieve the greatest possible impact on the final result. For this, as methodology was used the Design Science Research which materializes in a technological approach without forgetting the scientific rigor to obtain artifacts capable of leading to the satisfaction of the scope need, in this case verify the applicability of lean office to achieve administrative efficiency in administrative purchasing processes in a public educational institution. From the data analysis it was possible to realize the applicability and effectiveness of lean office to diagnose waste and propose improvements in the purchasing processes of the institution. The use of lean office had the challenge of making proposals without confronting or transgressing the whole regulatory and legislative system that surrounds the theme. Finally, through the entire study, the analysis and propositions presented, it was possible to confirm the successful applicability of lean office to verify excesses and waste in administrative purchasing processes and propose improvements in the procedures.

Keywords: Lean office; Administrative efficiency; Management models in public administration; Process improvement; Waste.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Modelo patrimonialista	42
Figura 2 – Modelo burocrático.....	44
Figura 3 – Modelo gerencial	46
Figura 4 - Novo serviço público	53
Figura 5 - Sistema Toyota de Produção.....	56
Figura 6 – Programa 5S	69
Figura 7 - DSR Aplicado a pesquisa	77
Figura 8 - Etapas do processo licitatório	83
Figura 9 - Mapa de Fluxo de Valor Atual – Tarefas Processuais	87
Figura 10 - Kaizen	88
Figura 11 - Mapa de Fluxo de Valor Futuro – Tarefas processuais.....	93

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comparação de Perspectivas: Antiga Administração Pública, Nova Gestão Pública e Novo Serviço Público.....	46
Quadro 2 - Tipos de Desperdícios.....	58
Quadro 3 - Fatores que proporcionam o valor público	63
Quadro 4 - Diretrizes de aplicação do DSR	73
Quadro 5 - Base legal	80
Quadro 6 - Responsabilidade no processo licitatório	89
Quadro 7 - Proposta de melhoria de processo.....	94
Quadro 8 – Tarefas e recursos.....	97

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Custos por processo licitatório	39
Tabela 2 - Modalidade de licitação	84

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANCIB	Associação Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação
BACEN	Banco Central do Brasil
CI	Ciência da Informação
CLC	Coordenadoria de Licitações, Contratos, Compras e Importações
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FAED	Centro de Ciências Humanas e da Educação
GC	Gestão do Conhecimento
GT	Grupo de Trabalho
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MFV	Mapa de fluxo de valor
PPGInfo	Programa de Pós-Graduação em Gestão da Informação
PROAD	Pró-Reitoria de Administração
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento
RPA	Robotic Process Automation
SARS-CoV2	Síndrome Respiratória Aguda Grave
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
UDESC	Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA.....	17
1.2	OBJETIVO GERAL.....	17
1.3	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	17
1.4	JUSTIFICATIVA.....	18
1.5	ESTRUTURA DO TRABALHO	23
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	25
2.1	CONCEITO E DEFINIÇÕES DE PROCESSO ADMINISTRATIVOS	25
2.2	O PROCESSO ADMINISTRATIVO DE COMPRA OU CONTRATAÇÃO	27
2.2.1	Custo por processo	38
2.3	MODELOS DE GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	40
2.3.1	Modelo patrimonialista.....	41
2.3.2	Modelo burocrático.....	42
2.3.3	Modelo gerencial – Nova administração pública	44
2.3.4	Novo Serviço Público	46
2.4	CONTEXTUALIZAÇÃO DO <i>LEAN</i>	53
2.5	PRINCÍPIOS E FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO <i>LEAN OFFICE</i>	57
2.6	PRINCÍPIOS APLICÁVEIS	59
2.6.1	Valor e Fluxo de Valor	60
2.7	FERRAMENTAS <i>LEAN</i>	66
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	72
4	ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	80
4.1	A UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA.....	80
4.2	CONTEXTO DE APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS.....	82
5	CONCLUSÃO.....	99
	REFERÊNCIAS	100
	APÊNDICE A – PROPOSTA DE ARTEFATO	110

1 INTRODUÇÃO

As atividades da administração pública têm como destinatário o cidadão que é o usuário dos serviços públicos. Tais atividade devem atender princípios determinados na Constituição Federal, no *caput* do artigo 37, a saber: legalidade; impessoalidade; moralidade; publicidade; e eficiência (BRASIL, 1988).

Nesse quadro, a Carta Magna e o interesse de sua mensagem no tocante à eficiência, se verificada de forma analítica, pode surpreender. Em uma busca pelo termo no documento constitucional, o termo eficiência é encontrado em diversos dispositivos esparsos, como os arts.70, art.74, II, art.144, § 7º, art. 175, além do já mencionado artigo 37. As ocorrências estão ligadas à prestação de contas, organização de instituições, gasto público direto (prestado por meio de processos de compra), sob a forma ou regime de concessão ou permissão (BRASIL, 1988). Ou seja, a eficiência é avocada em ocasiões que o Estado precisa se organizar, fiscalizar ou auditar, comprar ou permissionar/conceder sua atuação a terceiro. No que tange ao destino do investimento público, os processos de compra são constantemente fiscalizados e, consequentemente, analisados sob o prisma de eficiência e racionalidade.

Para Meirelles (2016), administração em sua acepção formal constitui-se do conjunto de órgãos instituídos e estruturados para atingir os objetivos do governo. Pode ser caracterizada como o aparelhamento do Estado estruturado com vistas à realização de seus serviços, para a satisfação de necessidades coletivas. É, ainda, a atividade funcional concreta do Estado que satisfaz as necessidades coletivas de forma direta, contínua e permanente, com sujeição ao ordenamento jurídico vigente. Sob o aspecto material é o conjunto de funções necessárias à realização dos serviços públicos. Entre outros conceitos, serão trazidos aqueles referentes a burocracia weberiana e sua influência nos processos administrativos, mais especificamente, no processo administrativo de compra em uma instituição pública.

O tema da pesquisa nasce da necessidade de buscar melhoria para os processos administrativos e para as tarefas executadas na Pró-Reitoria de Administração (Proad) da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc)¹, especificamente na Coordenadoria de Licitações, Compras, Contratos e Importações,

¹ A Udesc tem natureza jurídica de fundação, caracterizada como instituição pública de educação superior. Sendo pública, naturalmente, não tem fins lucrativos.

local em que são concentrados processos de observância constitucional, legal, infralegal, bem como rotinas de cunho administrativo para a aquisição de bens e serviços para o ente federado estadual.

O processo administrativo de compras reserva complexidade e grande número de tarefas, conhecimento variado e amplo a seus operadores, seja de regulamentos em todas as esferas sobre o processo de compra, seja de regras de atuação de mercado das empresas, seja ainda da execução do serviço ou do produto adquirido. Para impulsionar e materializar o processo, fazem-se necessárias inúmeras operações de distintas e variadas ferramentas, aplicativos, portais e sistemas, cuja utilização em uma atividade não fomenta ou alimenta a atividade seguinte.

A pesquisa tentará encontrar alguma fragilidade ou desperdício no procedimento do modo como que se encontra, ou cabível algum tipo de aprimoramento, melhoria ou evolução nos recursos utilizados. Ao utilizar a palavra “aprimoramento” ou melhoria, a pesquisa se concentrará no princípio constitucional da eficiência, nas suas implicações práticas, na intenção de verificar se é possível racionalização ou otimização dos processos licitatórios, visando a melhoria na gestão do tempo e, primordialmente, na economia ao erário da universidade, conservando a publicidade das licitações.

Para o relatório do Banco Mundial (2017, p. 6),

Por exemplo, o Brasil, cujos cidadãos se organizaram para demandar serviços públicos de mais alta qualidade, enfrentou um problema comum a muitos países: a fragmentação do contrato social. Em alguns casos, a baixa qualidade da prestação de serviços levou as classes-médias altas a demandar serviços privados, o que, por sua vez, reduz sua disposição em cooperar fiscalmente e contribuir para o fornecimento de bens públicos – um ciclo perverso.

A necessidade de realização de certames licitatórios pela Administração Pública, observado os princípios da licitação, sobremaneira, a legalidade e eficiência requerida pela prestação do serviço público, exige que o certame seja conduzido de forma segura de ações corruptivas e de prejuízos financeiros.

Em paralelo, as atividades privadas tratam a eficiência como meio de realizar mais com menos, como natureza existencial de seus negócios. Uma empresa que não busca a eficiência em seus meios produtivos está fadada a sumir. Ademais, é notório que a área pública seja bastante regulamentada, o que em uma primeira análise

possa-se perceber como engessada e sem espaço para boas práticas, filosofias e inovações verificadas em outras áreas.

Da mesma maneira que as organizações privadas buscam trazer valor às suas atividades até como meio de sobrevivência frente à concorrência, é necessário ao ente público cercar-se das melhores práticas para a persecução de sua finalidade. Nessa esteira: “Todo e qualquer tipo de organização requer Administração para ser bem-sucedido. E vivemos em uma sociedade de organizações, como veremos mais adiante. Tudo é criado, produzido e entregue por organizações” (CHIAVENATO, 2009).

Os benefícios auferidos pelo sistema *Lean* na Toyota Motor Company® foram ímpares, pois salvaram a companhia no pós-guerra. Em ato contínuo agregaram valor a seus produtos, destacando-os entre seus concorrentes. Por fim, trouxeram longevidade, envergadura e destaque à companhia perante seus pares. Verificado esse destaque, outras empresas buscaram conhecer e adaptar as vantagens percebidas à sua realidade. Inicialmente a outros processos produtivos de fabricação (*manufacturing*). Depois vieram áreas de complexidades distintas, como a saúde (*healthcare*), construção civil (*construction*), cujo desempenho mostrou-se surpreendente. A área de logística (*logistics*), administrativa e de escritórios (*office*) também obtiveram benefícios ao adequar a filosofia *Lean* às suas realidades. Como forma de modernizar e, ao mesmo tempo, buscar o aprimoramento, melhoria das licitações, ou identificar e extinguir os desperdícios processuais, propõe-se, na presente pesquisa, a possibilidade de utilização do *Lean Office* como meio adequado de tornar os processos licitatórios mais eficientes.

É necessário investigar meios, mecanismos e ferramentas para que se consiga atingir a finalidade pública de maneira cada vez mais barata, ampliativa e ágil. Nesse intuito motiva-se a necessidade deste estudo, para verificar a aplicação da filosofia *Lean* em um escritório da administração pública, por meio do *Lean Office* para tornar eficiente o processo administrativo de compra pública, verificando se há desperdícios no processo e providenciar meios para diminuir os desperdícios. Caso se comprove a possibilidade de obter melhorias, os ganhos se irradiam a toda a população, com processos mais racionalizados.

Assim, considerando as dificuldades enfrentadas nos procedimentos licitatórios, para a verificação de possível existência de excesso de burocracia,

justifica-se a busca pela utilização de um método capaz de otimizar o trabalho no setor público e, ao mesmo tempo, atender a todo o arcabouço regulamentar.

A presente pesquisa contará com a utilização de etapas, técnicas e atividades adaptadas do método *Design Science Research* (DSR), para atender à abordagem do *Lean Office*. O DSR constitui uma abordagem de aspecto tecnológico, visando a produção de um artefato com rigor científico, isto é, a relevância da aplicabilidade quanto ao estudo do uso da filosofia *Lean* aplicados aos processos de escritório (*backoffice*) conhecido como *Lean Office*, por meio do desenvolvimento e avaliação de artefatos capazes de atender uma necessidade, no caso, proporcionar celeridade e eficiência nos processos licitatórios.

Com a abordagem do *Lean Office* seguindo o método *DSR*, busca-se com a realização da pesquisa, obter melhorias e extirpar excessos e desperdícios durante os processos administrativos de compras da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). A otimização dos procedimentos de licitação tem como importante premissa o atendimento a todo o arcabouço legislativo, no tocante ao tema das licitações. Destacado isso, pode melhorar a gestão das demais atividades administrativas, tendo em vista que possibilitará a dedicação a temas e processos mais sensíveis, do ponto de vista da análise humana.

Para o desenvolvimento deste trabalho foram analisados documentos e processos de aquisição e contratação de serviços da Udesc, do ano de 2019. A razão para essa escolha reside no fato de que os processos, anteriormente a essa data seguiam tramitação física, em papel. No ano mencionado, com o uso intenso, estabilizou-se, consolidando o processo em formato digital. Verificou-se, ainda, a ocorrência de elevado percentual em determinada modalidade de licitação. Desse modo, concentrou-se os esforços nessa modalidade para buscar o impacto nos certames de maior incidência.

Em suma, para tornar os processos licitatórios da Udesc mais eficientes é necessário verificar se existe sobrecarga administrativa, buscando atingir a transparência dos processos e transparência de dados. Caso positivo, pretende-se aplicar o *Lean Office*, ou seja, fazer o “enxugamento” dos processos e, dessa forma, economizar recurso público, trazendo mais eficiência ao erário.

Na sequência, apresenta-se o tema desta pesquisa, centralizado no problema, com o objetivo geral e os objetivos específicos. Na justificativa da temática será abordada a relação dos governos com a adoção de tecnologias, a burocracia

weberiana e o vislumbre de relacionar o setor público como o local de aplicabilidade das técnicas do *Lean Office* nos processos administrativos de compras públicas. Após apresenta-se uma breve noção da sequência da estrutura do trabalho.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Considerando a importância da modernização da instituição pública para buscar a melhoria contínua nos processos ligados aos setores da administração universitária, surge a seguinte pergunta de pesquisa: De que forma pode-se promover a redução de desperdícios em processos administrativos de contratações públicas, considerando os elementos da burocracia weberiana na Universidade do Estado de Santa Catarina?

1.2 OBJETIVO GERAL

O objetivo geral desta pesquisa consiste em propor novo fluxo de trâmite de processos administrativos nas contratações públicas da Universidade do Estado de Santa Catarina, com base na filosofia *Lean* e sua adoção em processos administrativos por meio do *Lean Office*.

1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Com a finalidade de atingir o objetivo geral, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) buscar o estado da arte em melhoria de processos administrativos;
- b) mapear o estado atual e do fluxo de valor do processo administrativo de compras;
- c) realizar o levantamento das métricas relacionadas à análise do processo administrativo de compras conforme metodologia *Lean Office*; e
- d) documentar a nova proposta de processo administrativo de compras (*to-be*) e propor novos cenários de fluxos e arranjos de processos administrativos de compras, com base nos pontos de melhoria identificados no estudo, com mapa de fluxo de valor.

1.4 JUSTIFICATIVA

Os interesses da administração, em especial, o atendimento ao princípio constitucional da eficiência, a verificação de resultados positivos na adoção das boas práticas pelo setor produtivo, somadas a uma interação maior entre os setores da economia podem ser indicados como uma iniciativa de utilização de ferramentas e conceitos do segundo setor para dentro do primeiro. No primeiro setor, a busca da efetividade (eficiência e eficácia) nos serviços é uma responsabilidade dos representantes eleitos do executivo e de todos os servidores públicos.

Com as tecnologias, fica evidente que a existência de sistemas integrados e ferramentas modernas podem conduzir para a redução de custos, agilidade e transparência nos serviços públicos. Há um anseio da sociedade em obter serviços públicos com qualidade, disponibilidade, agilidade e caráter resolutivo equiparáveis aos encontrados no mercado.

Ao estender ao governo o conceito empresarial de 7x24x365 (estar disponível sete dias por semana, 24 horas por dia, 365 dias por ano) os portais web poderiam reestruturar as relações entre o Estado e o cidadão, tornando-as mais simples, interativas e eficientes (FOUNTAIN, 2005, p. 26).

Em um contexto em que fronteiras, soberanias, idiomas, moedas e circulação de riquezas estão relativizados, é questionável se ainda faz sentido a administração pública continuar com a organização e o ritmo de processos e atividades da mesma maneira que fazia há um século. Para Fountain (2005, p. 36):

Uma abordagem institucional nos alerta para o fato de que o governo provavelmente faz uso diferente da internet do que as empresas, na economia. O desenvolvimento do Estado virtual provavelmente não vai se assemelhar ao crescimento do comércio eletrônico. Reformar o governo é qualitativamente diferente do que reestruturar empresas e indústrias.

No contexto brasileiro, em relação à digitalização de atividades e serviços pela administração pública, Chiavenato demonstra que (2009, p. 104): “Aumentando a confiabilidade e diminuindo os custos destes sistemas, será possível torná-los acessíveis à sociedade, para que esta controle e julgue o desempenho da administração pública”.

Conhecido como terceiro setor, encontram-se as instituições da sociedade civil sem fins lucrativos, com tônus de coletividade, porém, desvinculado de entes governamentais.

O segundo setor, produtivo, abrange toda a área privada da economia. Pela alta competitividade, tem como objetivo vender produtos e prestar serviços com qualidade e agilidade, sob pena de ser superado pela concorrência. Como decorrência, esse setor é bastante dinâmico e sujeito a adaptações e alterações constantes.

A administração pública, integrante do primeiro setor da economia, envolve todo o setor público, organizado nas esferas municipal, estadual e federal. Do artigo 18 da Constituição Federal extrai-se: “Art. 18. A organização político administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, on-line) e já funcionou como um adicional ao poder do governante (administração pública patrimonialista). Nesse aspecto: “No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como urna extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real (CHIAVENATO, 2009, p. 106). Como avanço, surgiu o modelo burocrático de Max Weber, com o objetivo de reduzir os excessos cometidos no modelo anterior.

Para Max Weber, o funcionamento da burocracia moderna exige uma fórmula específica com leis e normas administrativas. Elas têm o papel de regular as atividades e deveres oficiais. A hierarquia é um fator preponderante nessa estrutura, pois dela decorre a necessidade de autoridade para fazer cumprir os atos oficiais. Nesse aspecto, os arquivos ou registro das atividades tomam importância. Some a isso um método estável para regular o cumprimento dos itens anteriores. Desse modo, os funcionários se tornam especialistas em suas atividades, em razão da prática reiterada. Esses podem ser alguns dos principais elementos que formam a administração burocrática (WEBER, [2018]).

Conforme consta no art. 37 da Constituição, “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (BRASIL, 1988, on-line).

Além do normativo constitucional, o tema contratações públicas está presente: na Lei nº 8.666/1993, na Lei nº 10.520/2002, no Decreto nº 7.892/2013 e mais

recentemente na Lei nº 14.133/202. Dessa leitura, cabe compreender o convívio de tais normas, simultaneamente, pelo período de dois anos. Ocorre que as temáticas deste estudo são atemporais e podem, com adaptações e encaixes, produzir efeitos positivos, também sobre o império da nova e bem-vinda lei de contratações nacional.

Ocorre que, pela natureza da administração pública, as mudanças podem ter outro sentido e consequências, afeitas ao jogo de poder, conforme Fountain,

Ao contrário do que acontece nas empresas privadas, contudo, a reorganização governamental é bastante complicada e altamente politizada, devido ao fato de que as agências estão tradicionalmente inseridas em instituições muito antigas. A reorganização do governo em função da internet assinala uma transformação institucional do Estado americano (FOUNTAIN, 2005, p. 28).

Em complemento à autora acima, importante considerar o pensamento de Chiavenato (2009, p. 104),

É necessário um projeto que permita a interligação e o redirecionamento estratégico dos diversos sistemas de informação, de forma a incorporar os novos conceitos de gestão do aparelho do Estado. Além de estabelecer padrões de integração e de suporte tecnológico adequados ao desenvolvimento de novos sistemas, mantendo e melhorando os atuais, é preciso buscar informações coletadas de forma coerente e sem duplicidade e processadas com segurança e eficiência, que possuam um caráter gerencial e sejam disponibilizadas para toda a administração pública.

No âmbito da Udesc, existem dados coletados do fluxo nos processos administrativos de compra para a realização da pesquisa. Portanto, com as devidas autorizações, não existem impedimentos em relação ao uso desses dados. O pesquisador com acesso autorizado ao setor de licitações da Pró-Reitoria de Administração (Proad) da Udesc pode analisar o gerenciamento de processos, as ferramentas, os arquivos e as rotinas utilizadas. O conjunto de documentos e o acesso aos processos pode servir como uma base de dados e informações propositivas para a pesquisa, o que traduz a viabilidade para o desenvolvimento do projeto.

O aprimoramento do gerenciamento de sistemas e de procedimentos vem ganhando espaço no debate público. Como exemplo de parâmetro operativo podem ser citados os sistemas “Victor” do Supremo Tribunal Federal² em que “tarefas que os servidores do Tribunal levam, em média, 44 minutos, podem ser feitas em cinco

² <https://sis-publique.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=52015&sid=3>.

segundos pelo Victor". No âmbito do governo federal podem ser citados: o sistema Análise de Licitações e Editais do Tribunal de Contas da União (TCU – “Alice”); o *chatbot* do portal de serviços do Governo Federal, gov.br (“Lucia”); e o Laboratório de Inteligência Analítica do Banco Central (Bacen) – “Lia”)³. Essas iniciativas evidenciam que, preservadas a natureza das instituições públicas, é possível buscar soluções, em especial com ferramentas tecnológicas para devolver ao cidadão melhores, ágeis e eficientes préstimos públicos.

No entendimento de Chiavenato, em relação aos novos tempos reestruturantes da administração pública (2009, p. 269),

Em primeiro lugar, ela permite a compressão do espaço. A Era da Informação trouxe o conceito de escritório virtual ou não-territorial. Prédios e escritórios sofreram uma brutal redução em tamanho. A compactação fez com que arquivos eletrônicos acabassem com o papelório e com a necessidade de móveis, liberando espaço para outras finalidades. A fábrica enxuta foi decorrência da mesma idéia aplicada aos materiais em processamento e à inclusão dos fornecedores como parceiros no processo produtivo.

Para Fountain:

O potencial de a *web* aumentar a eficiência das compras governamentais resulta em ganhos financeiros e administrativos para o governo. No ano fiscal de 1999, os gastos com compras governamentais em todos os níveis do governo norte-americano totalizaram US\$584 bilhões [...] (FOUNTAIN, 2005, p. 28).

Os dados relatados acima indicam que as tecnologias podem colaborar em processos mais concisos, claros, eficientes e transparentes, cujo resultado é a economia de recurso financeiro. Como consequência, o cidadão/usuário, destinatário do serviço público tem suas demandas atendidas com rapidez, disponibilidade, com o consequente uso do recurso público atingindo sua finalidade.

Sob o tema científico, acerca da abordagem multidisciplinar do curso e seu caráter de mestrado profissional, a aplicação prática em uma área sensível da Udesc pode trazer ganhos ao ente público, sob o ponto de vista de que os envolvidos podem ter conhecimento de técnicas, etapas e atividades que tragam eficiência em tramitações processuais. A natureza multidisciplinar do estudo também está caracterizada, pois são verificados pontos de contato com várias áreas do conhecimento, como por exemplo: Administração Pública e Empresarial; Direito

³ <https://www.telesintese.com.br/uso-de-inteligencia-artificial-e-debatido-no-mpf/>.

Administrativo; Direito Tributário; Direito Constitucional; Engenharia de Produção; Gestão Pública; e Metodologia Científica, bem como Ciência da Informação (CI).

Todas essas áreas, subáreas e especialidades do conhecimento foram consideradas relevantes para a pesquisa. Importante destacar, ainda, a aderência aos Grupos de Trabalhos (GT) 4 e 8 da Associação Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação (Ancib) – Gestão da Informação e do Conhecimento. A Ancib tem como escopo fomentar as atividades de conhecimento, notadamente ensino de pós-graduação e de pesquisa em CI no Brasil.

A aplicação prática deste projeto tem o objetivo de trazer melhoria ao setor de licitações, compras e contratos da Universidade, trazendo a base teórica e filosófica para o contexto das práticas na administração pública. Alcançados os resultados, a pesquisa pode melhorar os processos administrativos da Udesc. Por se tratar de instituição pública, sujeita à legislação federal e constitucional, no caso de obtenção de ganhos e vantagens nos processos administrativos de compras, pode, esta pesquisa, levar avanços a outros interessados, em instituições de ensino ou órgãos públicos, dado o caráter principiológico dos conceitos envolvidos. A título exemplificativo é possível elencar a pesquisa intitulada “*Framework de governança e gestão das aquisições públicas: uma proposta de intervenção para o IFRN*”⁴ de José Amauri Costa Fernandes do ano de 2021, cuja proposta pode trazer ganhos efetivos à instituição de ensino e quiçá ser replicada em outras instituições, sejam federais ou estaduais. Outro estudo interessante é o de Camila Cardoso de Carvalho Rodrigues sob o título: “A percepção dos usuários das compras realizadas pelo setor público: estudo de caso na Universidade Federal de Goiás”⁵. É possível notar que ambos os trabalhos buscam resolver questões práticas e reais de instituições de ensino, na intenção de promover melhorias nos setores envolvidos e no processo de compras públicas de instituições públicas de ensino.

A expectativa e a motivação pessoal para este projeto é obter conhecimento e *expertise* com ênfase na aplicabilidade de melhorias nos processos administrativos

⁴ FERNANDES, José Amauri Costa. *Framework de governança e gestão das aquisições públicas: uma proposta de intervenção para o IFRN*. 2021. 184f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/32409> . Acesso em: 06 mar. 2022.

⁵ RODRIGUES, Camila Cardoso de Carvalho. *A percepção dos usuários das compras realizadas pelo setor público: estudo de caso na Universidade Federal de Goiás*. 2018. 164 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/8564> . Acesso em: 06 mar. 2022.

da Udesc, além da possibilidade de propor e difundir a filosofia *Lean* no setor de atuação de trabalho do pesquisador, a Coordenadoria de Compras, Licitações, Contratos e Importações. Fazer mais, melhor, com menos recurso, pelo caminho mais curto e otimizando as ações, são atitudes que também podem ser aplicadas à vida pessoal dos indivíduos. A consequente retirada de excessos, foco em situações sem valor podem, também, colaborar para uma transformação pessoal.

Os conceitos da filosofia *Lean* têm transformado há meio século inúmeras organizações. O intuito é buscar a compatibilidade para que se permita trazer essa evolução para a Universidade, não só no ensino, na pesquisa e na extensão, mas também, na administração universitária.

Por todo o exposto, fundamenta-se a relevância do presente estudo, sob diversos aspectos. Verificado ainda o nexo de relação entre esta pesquisa e a área de concentração do Programa de Pós-Graduação em Gestão da Informação (PPGInfo) do Centro de Ciências Humanas e da Educação (Faed) da Udesc.

Nessa etapa, buscou-se abordar aspectos da burocracia weberiana e a importância do presente estudo para os aspectos profissional, científico e pessoal do pesquisador. Adiante, serão abordados temas considerados distintos em sede de fundamentação teórica.

Como dito anteriormente, é necessário propor um novo fluxo no trâmite dos processos licitatórios da Udesc. É, justamente, nessa convergência que se vislumbra a possibilidade de aplicar o *Lean Office*. Por fim, cabe destacar que o acesso do pesquisador à instituição pode configurar a viabilidade do estudo com perspectivas para desenvolver um produto aplicável, conforme a natureza do mestrado profissional, que visa a resolução de um problema concreto. Sob esse ponto de vista, o produto poderá, em etapa posterior, ser submetido ao crivo da alta administração como uma proposta de alteração evolutiva do processo atual.

1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO

O conteúdo desse trabalho está segmentado em quatro capítulos. O Capítulo 1 – Introdução, descreve o problema de pesquisa, objetivos propostos, justificativa, metodologia da pesquisa e aderência do objeto de pesquisa ao PPGInfo.

O Capítulo 2 – Fundamentação teórica apresenta o levantamento teórico que serviu para o embasamento desta pesquisa. Os tópicos abrangidos são os conceitos

gerais de processos administrativos e o processo mais específico que se busca analisar – processo administrativo de compra ou contratação. Na sequência são apresentados os modelos de gestão na administração pública. Os modelos patrimonial, burocrático e gerencial são abordados. Por fim, se apresenta o novo serviço público. Adicionalmente verifica-se a seção apresentando uma busca sistemática que retrata os esforços realizados na área de construção automatizada de taxonomias.

No Capítulo 3 – Procedimentos metodológicos descreve-se os procedimentos de pesquisa adotados neste trabalho. Esses procedimentos detalham as atividades de pesquisa e ramificações decorrentes de sua implementação.

E, por fim, o Capítulo 4 – Análise e interpretação de dados traz as informações levantadas nos processos administrativos de compra na instituição, culminando no Mapa de Fluxo de Valor atual. Na sequência é apresentado o Mapa de Fluxo de Valor futuro e proposta de melhoria nos processos da instituição. Adicionalmente, uma proposta de regulamento conceitual, que pode ser nominado como proposta de portaria ou de instrução normativa. Construído pela observação das fragilidades e baseado nas proposições de melhoria relevantes como impulso a novas regras norteadoras do processo de compra da instituição como produto dos resultados obtidos no estudo. Por fim, encerra-se com a conclusão do trabalho.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Serão verificados, neste capítulo, breves conceitos sobre processos administrativos, com abordagem da burocracia weberiana, modelos de gestão da administração pública, a base filosófica do *Lean* e melhoria de processos, com o intuito de melhorar, ao final do estudo, o fluxo dos processos administrativos no setor de compras da Universidade.

2.1 CONCEITO E DEFINIÇÕES DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

No campo normativo, encontra-se na Constituição Federal de 1988, a expressão “processo administrativo”. É possível compreender que o processo é a maneira pela qual o Estado toma suas atitudes. Antecede a este uma etapa decisória dos agentes públicos e a consequente formalização das decisões, com objetivo determinado e específico. Nesse aspecto, o processo administrativo é o mecanismo, a ferramenta por meio da qual o poder estatal é materializado em atos administrativos sequenciais.

Preceitua a Lei nº 9.784 de 1999, em seu Art. 2º que “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência” (BRASIL, 1999, on-line).

O rol de princípios trazido neste *caput* não exclui demais finalidades que devem ser atingidas no processo administrativo. A vontade da administração decorre da lei (legalidade). Como finalidade pode-se entender a necessidade de atingir o interesse público. Por motivação compreende-se que os atos administrativos devam ter motivos claros e idôneos, congruentes com o interesse da população. Razoabilidade e proporcionalidade podem ser entendidos como uma atuação equilibrada da administração, vinculada à situação prática, com decisões proporcionais aos fatos praticados. Por moralidade, o atingimento de regras de civilidade e ética inseridas no contexto social. Contraditório e ampla defesa, pode-se considerar como o direito de ser ouvido e ter acesso a provas e documentos do processo em que o indivíduo é parte. A segurança jurídica se vincula a estabilidade das relações pessoais. O interesse público e coletivo deve sempre reger a atuação estatal. Finalmente, se

busca a eficiência, que pode ser resumida como o maior objetivo com os menores recursos gastos, por serem públicos.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

- I - atuação conforme a lei e o Direito;
- II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;
- III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;
- IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;
- V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;
- VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;
- VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;
- VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;
- IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;
- X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;
- XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;
- XII - impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;
- XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação (BRASIL, 1999, on-line).

O apresentado nos incisos pode ser compreendido como um rol adicional, reforçando e estendendo a presença dos princípios expostos no *caput* da lei federal. De acordo com o que prescreve os princípios acima citados, a Administração Pública, direta e indireta, utiliza-se dos processos administrativos para efetivar o exercício das próprias funções administrativas. Trata-se, ainda, de um instrumento que visa impedir condutas arbitrárias pela própria administração.

Carvalho (2020) define o processo administrativo como uma série organizada de atos, respeitando a lei com finalidade específica e buscando um ato final. Diz, ainda, que os atos administrativos são precedidos de processo formal para documentar as etapas de validade e atuação da Administração.

O doutrinador Hely Lopes Meirelles estende o rol classificatório de processos separando-os como de expediente, de outorga, de controle e punitivo (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016). Os processos de expediente tratam da autuação que tramita, informalmente, pelas repartições públicas, mediante a provocação de um interessado

ou mediante a determinação interna da própria Administração Pública, como por exemplo, registro de situações administrativas, recebimento de pareceres e despachos, emissão de certidões etc. Os processos de outorga são aqueles em que se busca a concessão de um direito individual perante a administração, como licenciamento de edificação, registro de marcas, isenção de tributos, entre outros. Nesse processo, eventual anulação ou cassação do direito é assegurado ao administrado o direito a defesa e contraditório (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016).

Os processos de controle referem-se às situações em que a administração realiza uma verificação da conduta do agente ou administrado, bem como a fiscalização de determinadas situações, como por exemplo, processo de prestação de contas (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016). Por fim, os processos punitivos são aqueles promovidos pela administração com a finalidade de verificar uma situação ilegal e impor uma penalidade de acordo com a infração cometida, observado o devido processo legal e o direito a ampla defesa e o contraditório (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016).

Resumidamente, pode-se dizer que o processo administrativo é o meio pelo qual o poder do Estado é materializado em atos administrativos sequenciais e, com isso, regido por critérios, como por exemplo, a garantia dos direitos à comunicação e à interposição de recursos. Tendo em vista a importância do processo administrativo como um controle da atuação do Estado, bem como da garantia da sua atuação eficiente, verifica-se a importância do aprimoramento desses processos.

2.2 O PROCESSO ADMINISTRATIVO DE COMPRA OU CONTRATAÇÃO

A esfera pública exige do administrador o dever de atuar em observância ao conjunto normativo, ou seja, atender aos interesses coletivos preservando os princípios constitucionais explícitos e implícitos na Carta Magna e nas leis esparsas contidas na seara do Direito Administrativo. A Administração Pública, como responsável pela manutenção da ordem coletiva e do equilíbrio social, por meio dos seus órgãos e agentes, deve realizar a gestão da máquina pública sem violar os preceitos legais, os direitos individuais e coletivos e, sobremaneira, sem prejudicar o erário do ente federado.

Ao exercer a complexa atividade de gestão e manutenção da ordem social, o administrador deve seguir de forma estrita as regras e procedimentos para a

obtenção, aquisição e venda de bens e serviços, uma vez que deve resguardar os interesses e o bem-estar da coletividade. Em síntese, respeitar, entre outros princípios, o princípio da legalidade.

O princípio da legalidade se apresenta de forma diferente, conforme a natureza da relação jurídica – Direito Público ou Direito Privado. No âmbito do Direito Privado, o inciso II do artigo 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988) decorre uma vinculação negativa, a qual determina que a autonomia privada somente pode ser limitada por lei. Por sua vez, nas relações de Direito Público impera a legalidade administrativa, prevista no *caput* do art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), depreendendo-se uma vinculação positiva, segundo a qual, o Estado somente pode fazer aquilo que lhe é determinado pela lei.

Nesse intelecto, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu artigo 37, inciso XXI, que toda a Administração Pública, direta, indireta autárquica, fundacional e as entidades controladas por ela (BRASIL, 1988), somente pode adquirir e alienar bens, contratar prestação de obras e serviços públicos por meio de processo licitatório, ressalvando-se as hipóteses legais de dispensa e inexigibilidade de licitação (BRASIL, 1993). Hipóteses que podem ocorrer em razão de valor irrisório do objeto licitado ou da inviabilidade de fazer uma licitação em casos emergenciais.

Justen Filho (2014), em sua obra “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, ao discorrer sobre os trâmites internos da licitação, que se aplicam às dispensas e inexigibilidades de licitação, ensina:

Como regra, toda e qualquer licitação exige que a Administração estabeleça, de modo preciso e satisfatório, as condições da disputa. Mais precisamente, a Administração tem de licitar aquilo que contratará - o que significa dominar com tranquilidade, todas as condições pertinentes ao objeto licitado e estabelecer de modo preciso as cláusulas da futura contratação. Por isso, o procedimento interno se inicia com a identificação da necessidade a ser atendida, a apuração das soluções técnica e Tribunal de Contas da União economicamente viáveis, a configuração do futuro contrato e, por fim, a conformação do procedimento destinado à contratação. [...] É imperioso insistir sobre a relevância dessa etapa interna, antecedente à elaboração do ato convocatório. [...] A *mens legis* consiste precisamente em impor à Administração o dever de abster-se de licitar impensadamente, descuidadamente. Caracteriza-se infração séria aos deveres inerentes à atividade administrativa a ausência da adoção das providências indispensáveis à avaliação precisa e profunda das necessidades e das soluções que serão implementadas posteriormente. [...] Caracteriza-se sério vício quando se evidencia que a Administração desencadeou a licitação sem ter cumprido essas providências prévias, assumindo o risco de insucesso, controvérsias e litígios. Assim, esse conjunto de informações que deve estar disponível antes da decisão de contratar compõe o projeto básico, que é peça

fundamental para a demonstração da viabilidade e conveniência da contratação.

Conforme preleciona Marçal Justen Filho (2014), mesmo nas contratações diretas, é exigido “um procedimento prévio, em que a observância de etapas e formalidades é imprescindível [...]. Nas etapas internas iniciais, a atividade administrativa será idêntica, seja ou não a futura contratação antecedida de licitação”.

Outrossim, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) expressa claramente que os contratos administrativos devem ser precedidos de processo licitatório, em seu artigo 175, determinando, também, a obrigatoriedade de licitar quando se tratar de outorgas, concessões e permissões de serviço público.

O instituto da Licitação Pública é regido por princípios e normas gerais de Direito Constitucional e Administrativo, bem como por legislação própria, tendo como principais instrumentos normativos a Lei Federal nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), que fixa normas gerais de licitação e contratos; a Lei Federal nº 10.520/02 (BRASIL, 2002), que cuida da criação e procedimentos da modalidade de licitação, chamada Pregão; a Lei Complementar nº 123/2006 (BRASIL, 2006), que estabelece normas de preferência de contratação pelo Poder Público de microempresas e empresas de pequeno porte; a Lei Federal nº 13.303/2016 (BRASIL, 2016), a qual fixa normas específicas de licitação e contratos de microempresas e empresas de pequeno porte; e a Lei nº 14.133/21 (BRASIL, 2021), nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos com vigência concomitante a Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993).

A partir dos limites definidos pela Lei Maior, a Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), em virtude da competência legislativa privativa da União, regulamenta, estabelece e define o processo licitatório em âmbito nacional, bem como regulamenta no mesmo texto legal, os contratos administrativos, ou seja, contratos em que a Administração Pública compõe uma das partes do contrato, o qual possui as chamadas cláusulas exorbitantes que fornecem a Administração Pública prerrogativas, justificáveis, sobre o particular. Cláusulas essas que não são encontradas em contratos regidos pelo Direito Civil. Das melhores lições de Carvalho Filho (2017, p. 181) obtém-se:

[...] podemos conceituar a licitação como o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.

Já para o doutrinador para Justen Filho (2014, p. 495):

A licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos visando a seleção de proposta de contratação mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica.

Em complemento, comprehende-se que a licitação se trata de um processo administrativo vinculado, possuindo como objetivo principal a busca pela proposta mais vantajosa para o Poder Público. Conforme afirma, ainda, Justen Filho (2014, p. 498):

Se prevalecesse exclusivamente a ideia de vantajosidade, a busca da vantagem poderia conduzir a Administração Pública a opções arbitrárias ou abusivas. Deverá ser selecionada a proposta mais vantajosa, mas, além disso, tem-se de respeitar os princípios norteadores do sistema jurídico, em especial o da isonomia.

O processo administrativo licitatório deve ser realizado de acordo com os princípios constitucionais explícitos, previstos no art. 37 da Carta Magna (BRASIL, 1988), princípios implícitos, bem como os princípios próprios e específicos da licitação, presentes no artigo 3 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993).

O artigo 3º da referida norma dispõe do objetivo da licitação, bem como dos princípios que norteiam o procedimento licitatório, e que devem ser observados por toda a Administração Pública. Conforme depreende-se da norma federal:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

Buscando cumprir com o disposto no conjunto normativo, para melhor atender os interesses coletivos, o Tribunal de Contas da União (TCU) expôs seu entendimento quanto ao caráter da licitação, aduzindo que “Devem ser evitadas exigências que comprometam o caráter competitivo da licitação. A licitação deve ser processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos” (BRASIL, 2007, on-line).

Do mesmo modo, o TCU adota o entendimento que “A licitação não deve perder seu objetivo principal, que é obter a proposta mais vantajosa à Administração, mediante ampla competitividade, a teor do art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993” (BRASIL, 2009, on-line).

Em síntese, a licitação é o instrumento utilizado para produzir uma contratação vantajosa à Administração Pública, com observância do princípio da isonomia, visando atingir os interesses coletivos e a manutenção do equilíbrio social, exigindo do Poder Público a observância aos procedimentos criados pelo legislador para assegurar o cumprimento dos princípios legais.

No que tange aos seus procedimentos, o processo de licitação detém duas fases distintas, a fase interna e externa. A fase interna ocorre antes da publicação do instrumento convocatório, seja o edital ou carta convite. Ela inicia com a abertura do processo administrativo, isto é, elaboração do instrumento, sua autuação, definição do objeto a ser licitado e autorização, nos termos do artigo 38 (BRASIL, 1993), bem como a solicitação fundamentada do setor interessado na contratação, aprovação da licitação motivada, devendo conter a estimativa do valor a ser contratado e a comprovação da dotação orçamentária, isto é, a previsão de recursos orçamentários. Essa fase se encerra com a publicação do edital.

Destaca-se que, exsurgiu assim o princípio da vinculação ao ato convocatório, previsto no art. 41 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), o qual implica à Administração Pública observar e seguir de forma estrita o disposto no respectivo instrumento. Referido princípio, trata da obrigatoriedade que as partes possuem em seguir as determinações legais, respeitando, ainda, os demais princípios do processo licitatório. Para Di Pietro (2020, p. 786):

o julgamento e classificação das propostas se façam de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital. O princípio dirige-se tanto à Administração, como se verifica pelos artigos citados, como aos licitantes, pois estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório (edital ou carta-convite).

De outro modo, existe a fase externa, iniciada com o instrumento convocatório, o qual leva o procedimento ao conhecimento de todos, a fim de que os interessados participem do processo. Participa, dessa fase, o procedimento de habilitação, momento em que se verifica o preenchimento dos requisitos de participação dos interessados, nas hipóteses previstas legalmente, apresentação das propostas, sua

classificação ou julgamento, homologação do julgamento pela autoridade competente e a adjudicação, etapa de entrega do objeto ao vencedor da licitação.

Uma vez que o Poder Público realiza a gestão da máquina pública, a licitação para a compra de bens, a realização de obras ou a prestação de serviços deve obedecer a critérios específicos, ou seja, de cabimento para que ocorra a efetividade no procedimento licitatório. Esses critérios utilizados para selecionar a proposta vencedora são denominados tipos de licitação, esses tipos são classificados de acordo com o valor, objeto e finalidade da licitação.

São tipos de licitação, o menor preço, a melhor técnica, critério de técnica e preço e o tipo maior lance ou oferta. O tipo menor preço, se refere ao valor mais baixo da proposta, “quando o produto pretendido pela Administração não tiver nenhuma característica especial, ou quando as características especiais são definidas como requisitos mínimos para contratação” (BRASIL, 2020, p. 461).

A melhor técnica se trata do critério utilizado, exclusivamente, para serviços de natureza predominantemente intelectual, conforme art. 46 da Lei Federal (BRASIL, 1993), reservando para esse tipo, o critério de escolha pela qualidade do produto ou serviço a ser prestado.

No tipo técnica e preço, a escolha da proposta ocorrerá “quando a variação de qualidade da prestação refletir na satisfação das necessidades do Estado. Sendo assim, será feita uma análise de preço bem como de qualidade do bem ou serviço a ser prestado pelo vencedor” (CARVALHO, 2020, p. 461). Referido tipo é utilizado de forma obrigatória para a aquisição de bens e serviços de informática.

Por fim, o tipo maior lance ou oferta é utilizado para alienação de bens da Administração Pública, como leilão de veículos por exemplo, em que se utiliza o critério de maior lance ofertado pelo interessado, valor igual ou superior ao valor da avaliação do respectivo bem, além de ser utilizado para a concessão de direito real de uso. O artigo 3º prevê ainda os critérios de desempate na licitação, estabelecendo em seu parágrafo 2º:

§ 2º Em igualdade de condições, como critério de desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços:
 II - produzidos no País;
 III - produzidos ou prestados por empresas brasileiras.
 IV - produzidos ou prestados por empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País.
 V - produzidos ou prestados por empresas que comprovem cumprimento de reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência ou para

reabilitado da Previdência Social e que atendam às regras de acessibilidade previstas na legislação (BRASIL, 1993).

A fim de efetivar a licitação, a legislação estabeleceu os ritos ou procedimentos que devem ser adotados, são as chamadas modalidades de licitação, bem como a lei define o fato gerador de cada uma delas, ou seja, os motivos ensejadores da necessidade de licitar.

A Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) prevê cinco modalidades de licitação: concorrência; tomada de preço; convite; concurso; e leilão. Cada modalidade será selecionada de acordo com o objeto a ser licitado, especificando valores limites e prazos a serem observados.

Embora seja uma modalidade mais genérica por ser utilizada em diversas situações, a concorrência é adequada para contratações de valores expressivos, conforme determina o artigo 23 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), uma vez que detém procedimentos mais rigorosos, com observância aos critérios de valor e natureza do objeto e, em virtude disso, essa modalidade possui maior rigor na formalidade. Outrossim, em decorrência da relevância do objeto, a concorrência ainda é obrigatória, independentemente do valor, para alienação ou aquisição de imóveis pela Administração Pública, contrato de concessão de serviço público, concessão de direito real de uso e contratos de obra celebrados por meio de empreitada integral e licitações internacionais.

A modalidade tomada de preço é utilizada para contratos de valores inferiores a concorrência, isto é, contratações de obras e serviços de engenharia até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais), bem como para aquisição de bens e outros serviços de até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais). No caso da tomada de preço, os interessados só podem participar de estiverem habilitados por meio da inscrição no cadastro público (BRASIL, 2018).

O convite é a modalidade adequada para contratos com valores inferiores, como contratações de obras e serviços de engenharia até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais) e aquisição de bens e outros serviços com valores até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais). Ao reverso das demais, nessa modalidade apenas poderão participar as pessoas físicas ou jurídicas que forem convidadas pela Administração Pública por meio da carta-convite, instrumento convocatório a ser seguido pelos licitantes.

A modalidade concurso é utilizada para a seleção de trabalhos técnicos, científicos ou artísticos, instituindo como contraprestação um prêmio ou remuneração aos vencedores. O leilão se trata da “concentração, em uma única oportunidade, de diversos atos destinados à seleção da proposta mais vantajosa” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 359). Essa modalidade é utilizada para a alienação de bens pela Administração Pública, concedida ao participante que oferecer a maior oferta.

Ressalta-se que a Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) e a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 (BRASIL, 2002), vedam ao administrador a criação de nova modalidade ou combinação das modalidades existentes, entretanto, não impede que outra Lei realize a criação de novas modalidades.

Nesse sentido, além das modalidades acima, previstas na Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 (BRASIL, 2002) prevê uma sexta modalidade de licitações, denominada Pregão, existindo também na forma eletrônica, em decorrência do uso de tecnologias como a Internet, regulamentado pelo Decreto nº 10.024/2019 (BRASIL, 2019), o qual observa os princípios estabelecidos pela lei de licitação, permitindo a participação de mais interessados, amplia a competitividade, bem como busca garantir a isonomia entre os participantes.

Inicialmente instituído pela Lei nº 9.472/97 (BRASIL, 1997), o pregão foi criado com a finalidade de realizar o procedimento licitatório das agências reguladoras e, no ano 2000 com a Medida Provisória nº 2.026 (BRASIL, 2000), essa modalidade foi estendida aos demais órgãos e entidades da União.

Com a Lei nº 10.520/2002 (BRASIL, 2002), ele passou a ser utilizado por toda a Administração Pública, a fim de aperfeiçoar o regime de licitações na aquisição de bens e serviços comuns, isto é, aqueles mais utilizados hodiernamente e que podem ser definidos no instrumento convocatório. Em síntese, no pregão busca-se a melhor contratação, utilizando-se exclusivamente do tipo, ou critério, menor preço para as suas contratações, com a aplicação subsidiária dos procedimentos constantes na Lei nº 8.666/93, nos casos em que a lei do pregão for omissa, uma vez que ela trata, especificamente, dos procedimentos dessa modalidade.

O pregão possui aplicação prática em todas as esferas federativas, conforme preceitua o artigo 11 da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002:

Art. 11. As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21

de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico (BRASIL, 2002).

No que preceitua o dispositivo legal supracitado, a lei de licitações prevê em seu artigo 15, inciso II, dos §§ 1º ao 6º, a possibilidade de realizar licitações ainda por meio do sistema de registro de preço, de modo que o Administração Pública registra o preço do objeto licitado, fornecido pelos interessados. Os preços são registrados na ata de registro, ficando o objeto da proposta vencedora à disposição da Administração Pública pelo período de um ano. Durante esse período, o Poder Público tem a faculdade de adquirir o bem ou o serviço licitado.

Salutar informar a promulgação da Lei nº 14.133/2021, que é nova Lei de licitações brasileira. Em seu artigo 194, o dispositivo determina que a lei entra em vigor na data de sua publicação, ou seja, 1º de abril de 2021.

Pela leitura do Art. 193. Revogam-se: “[...] II – a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei”.

O Sistema de Registro de Preço, regulamentado pelo Decreto nº 7.892/2013 (BRASIL, 2013) trata de contratação futura, ou seja, sem definição exata e prévia da quantidade de objetos a serem comprados. Referido sistema é utilizado para contratações frequentes de aquisição de bens e serviços remunerados, para o atendimento de diversos órgãos ou entidades ou quando for possível determinar o quantitativo a ser contratado.

Ao encontro do que dispõe a legislação, o Tribunal de Contas da União, por meio do voto do relator Benjamim Zymler, externou o entendimento de que as situações previstas em lei são taxativas, conforme extrai-se do excerto a seguir transscrito:

Acerca do uso do Sistema de Registro de Preços para a aquisição de sal cofre, cabe destacar o disposto no art. 2º do Decreto nº 3.931/2001 que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/93: “Art. 2º Será adotado, preferencialmente, o SRP nas seguintes hipóteses: I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações freqüentes; II - quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições; III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; e IV - quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração”. 28. Compartilho da opinião de Marçal Justen Filho de que o elenco do art. 2º do

regulamento é exaustivo, haja vista ser pouco provável localizar outra alternativa, além das ali existentes, para justificar pertinentemente a adoção do Sistema de Registro de Preços. 29. De imediato verifica-se que a aquisição de sala-cofre não se enquadra nos incisos I, II e IV, visto que não há que se cogitar a necessidade de aquisição freqüente ou parcelada de salas-cofre. Não é razoável alegar-se, também, a impossibilidade de definição prévia da quantidade do objeto a ser adquirido (BRASIL, 2006, on-line).

Destaca-se que, conforme depreende-se do art. 11 da Lei nº 10.520/02 (BRASIL, 2002), o Sistema de Registro de Preços pode ser utilizado para a realização do pregão. A Administração Pública utiliza-se do pregão para adquirir bens e contratar serviços comuns, sem estabelecer valores mínimos ou máximos, exigindo maiores observâncias quanto ao desempenho, qualidade e objetividade do certame. Assim, o pregão não pode ser utilizado para obras, serviços de engenharia e alienações, uma vez que se trata de atividades complexas e de maior relevância.

Assim como as demais modalidades da licitação, o pregão possui as fases interna ou preparatória e externa. A fase interna se refere aos procedimentos anteriores a publicação do instrumento convocatório, nela apresenta-se a justificativa da necessidade de licitar, a qual deve conter as especificações do objeto, as exigências, os critérios de análise das propostas e escolha do objeto, bem como a previsão orçamentária e cláusulas sancionatórias.

Estabelecidas as cláusulas e confeccionado o edital, com a publicação do instrumento convocatório no diário oficial, com antecedência mínima de oito dias úteis, inicia-se a primeira fase externa, com publicação facultativa no meio eletrônico e jornal de ampla circulação.

A segunda fase é a de julgamento e classificação das propostas. Durante o certame, a análise e seleção das propostas ocorrem de acordo com o menor preço ofertado. A escolha inicia com a seleção das ofertas com valor até 10% superior à oferta mais baixa, selecionando no mínimo três propostas, e inexistindo as três melhores propostas, escolhe-se as três menores, independentemente do valor.

No pregão ocorre a combinação de propostas escritas com lances verbais, isto é, posteriormente a escolha das propostas realiza-se o procedimento de lances verbais e sucessivos até a escolha do menor lance pela Administração Pública, seguindo para a terceira fase, a de habilitação.

Nessa modalidade, há a inversão das fases de habilitação e análise dos documentos, comumente utilizada nas demais modalidades, uma vez que no

procedimento do pregão, primeiro se verifica a documentação das propostas e, posteriormente a classificação e escolha da proposta vencedora, é realizada a conferência de habilitação do licitante vencedor, com a abertura do seu respectivo envelope.

Não preenchido os requisitos pelo vencedor, o pregoeiro fará a análise da habilitação dos licitantes subsequentes. O licitante não declarado vencedor poderá recorrer da decisão do pregoeiro, por meio de manifestação imediata e motivada, isto é, no momento do certame, podendo apresentar suas razões em até três dias.

Após a habilitação ocorre a quarta fase, da adjudicação, ou seja, nessa fase é atribuído o objeto da licitação ao licitante vencedor. O “ato terminal da licitação” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 524) feita pelo pregoeiro ou pela autoridade competente, na hipótese de apresentação de recurso, com a declaração oficial do vencedor do certame.

Por fim, a quinta e última fase é a de homologação do certame com a assinatura do contrato pelo licitante vencedor, no prazo estabelecido no edital, “o vencedor será convocado para assinar o contrato no prazo fixado no edital, não se aplicando, portanto, o prazo previsto no artigo 64, § 3º, da Lei nº 8.666/93” (DI PIETRO, 2020, p. 864). Importante ponderar que, após essa fase, ocorre a avença do instrumento contratual. Para Chiavenato (2009, p. 460):

Considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Conforme dispõe a norma federal, o pregão pode ser realizado com recursos de tecnologia da informação, o chamado Pregão eletrônico, regulamentado pelos entes federados, cita-se aqui o Decreto nº 5.450/05 que regulamenta a referida modalidade para a União.

No que tange ao pregão eletrônico, ele detém algumas diferenças do pregão comum, pois apresenta peculiaridades em seus procedimentos, conforme explica Carvalho (2020, p. 480), citando Justen Filho:

Pregão comum: o pregão comum se desenvolve segundo a tradição básica das licitações, no sentido de que os licitantes interessados devem comparecer pessoalmente ou por representante no local e hora designados e apresentar ao pregoeiro envelopes lacrados com as suas propostas e os

documentos necessários para habilitação. Pregão eletrônico: não existe comparecimento físico do interessado à repartição que promove a licitação, nem há encaminhamento de documentos, tudo se passa virtualmente. A participação do interessado depende de credenciamento, exigindo apenas o cadastramento perante algum órgão público. Em âmbito federal existe o SICAF. Este órgão remeterá, por via eletrônica sua proposta e a documentação só será entregue quando o interessado for o vencedor do pregão.

Depreende-se que o procedimento do pregão eletrônico segue as mesmas fases do pregão comum: convocação dos licitantes; julgamento e classificação das propostas; habilitação do vencedor, adjudicação e homologação (DI PIETRO, 2020, p. 867). Existe na forma eletrônica procedimentos mais exigentes como recursos de criptografia e autenticação, credenciamento prévio dos licitantes perante o provedor do sistema e autoridade competente, entre outras particularidades que visam conceder mais garantia e segurança ao certame eletrônico.

À vista do exposto, o procedimento licitatório visa o atendimento das necessidades e anseios sociais, por meio de planejamento prévio pela Administração, de modo que a gestão da máquina pública deve ser feita respeitando os limites normativos, evitando ações corruptíveis e limitando a discricionariedade do Administrador Público.

Nesse sentido, é de responsabilidade da Administração Pública observar os parâmetros fixados para a utilização de cada modalidade de licitação, optando pela modalidade pregão sempre que cabível, uma vez que se trata de procedimento realizado em sessão pública, com propostas e lances de preços verbais ou eletrônicos, permitindo o processamento do certame com maior celeridade.

2.2.1 Custo por processo

Decorrente desse quantitativo auferido, surge a necessidade de mensurar/quantificar os custos de cada processo de contratação na instituição. Não havendo estudo detalhado na própria Universidade sobre o tema, se faz necessário buscar tais dados em outras instituições para obter, ao menos, dados aproximados. Estudo divulgado pela Plataforma Mais Brasil, realizado pelo Instituto Negócios Públicos em 2015, aferiu o custo médio de uma licitação no país (BRASIL, 2018):

A identificação da necessidade de bens ou serviços tem um custo de R\$ 1.051,51; a análise e aprovação de aquisição somam um custo de R\$ 726,99; o custo da realização de pesquisa de mercado de valores e quantidade é de

R\$ 2.561,07; a determinação da modalidade e projeto básico ou termo de referência custam R\$ 2.095,44; a elaboração de minuta do edital, contrato e publicação custam R\$ 3.954,17; o custo da abertura de propostas e habilitação dos interessados em ato público é de R\$ 1.475,27 e por fim a verificação nas conformidades do edital, adjudicação e homologação, e publicação do resultado custam R\$ 2.487,35. E todo esse processo licitatório gera um custo médio de R\$ 14.351,50. Isso em 2015”.

Em outro estudo contido na Nota Técnica nº 1081/2017/CGPLAG/DG/SFC, a projeção do custo operacional apresenta a existência de estudo realizado pela Fundação Instituto de Administração da USP em 2006, denominado Mapeamento e Análise dos Custos Operacionais dos Processos de Contratação do Governo Federal que, em síntese, compara o custo total de execução de licitações em diversas modalidades, a partir da pesquisa de dados em 14 órgãos da Administração Pública federal, apresentando, ao final, os seguintes custos, conforme a Tabela 1:

Tabela 1 - Custos por processo licitatório

Modalidade	Custo Total
Dispensa de Licitação	R\$ 2.025,00
Convite	R\$ 32.306,00
Pregão Eletrônico	R\$ 20.698,00
Pregão Presencial	R\$ 47.688,00

Fonte: Brasil (2017).

Desse modo, trazido para o escopo deste estudo, a análise da modalidade licitatória PREGÃO, sob a forma ELETRÔNICA, nas variantes de demanda certa e SRP, pode-se determinar que o custo de cada processo se encontra entre R\$ 14.351,50 e R\$ 20.698,00. Tais valores abrem a possibilidade de inúmeros estudos, ainda sob a temática da eficiência administrativa para ataques a desperdícios e incongruências nas contratações sob a ótica de seus custos operacionais. Vale informar, ainda, que os valores não estão atualizados.

Afirmam Inamine, Erdmann e Marchi (2012) que a eficiência é o aspecto mais desenvolvido no sistema de compras do Governo Federal. Vários aspectos corroboram tal informação, segundo os autores. Especialmente, atribuem à economia gerada em cada processo, consubstanciado na diferença entre o valor referencial estimativo para o processo de compra e o valor efetivamente homologado no certame. Informam, ainda, que no ano de 2008 foi auferido percentual de economia processual da ordem de 24% sobre o valor de referência, com uma economia de R\$ 6 bilhões.

Demonstrando, assim, o potencial do uso de tecnologia de informação nas compras públicas.

Trazidas as etapas do processo e suas informações mais relevantes, na sequência será apresentado o Mapa de Fluxo de Valor atual, materializando a tramitação do processo, suas fases e tarefas relevantes, seus fluxos de comunicação, informação de agentes públicos em cada tarefa e recursos utilizados para cada etapa do trabalho.

2.3 MODELOS DE GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Cada vez mais a sociedade exige o aprimoramento dos serviços públicos e, nesse sentido, foram surgindo novos modelos de gestão na administração pública. Para a adequada compreensão dos processos administrativos é necessário contextualizar com as fases da administração pública vivenciadas, pois estão bastante interligadas.

Conceitualmente, a administração pública pode representar a direção e o comando de entes governamentais. Isso compreende todas as etapas e processos que envolvem a gestão. Para Chiavenato (2009 p. 96), a administração pública representa “[...] o aparelhamento do Estado e funciona como o instrumento de governo para planejar, organizar, dirigir e controlar todas as ações administrativas, no sentido de dar plena e cabal satisfação das necessidades coletivas básicas”. Para Paludo (2013), é necessário distinguir a administração pública em sentido amplo e estrito. Em sentido amplo se encontra o governo e suas decisões de cunho político, toda a estrutura administrativa que efetiva e executa as decisões políticas do governo. Em sentido estrito compreende apenas as funções administrativas, em especial, a execução de tarefas tomadas na esfera do governo, materializada na prestação de serviços à população.

Separar a administração em modelos formais pode ser útil para a composição de teorias formais, cujo rigor possa estruturar, de forma cuidadosa e organizada, o conhecimento evolutivo sobre o tema. Para Denhardt, “[...] o propósito da teoria é propiciar uma compreensão mais coerente e integrada de nosso mundo, do que teríamos de outra forma (2004 p. 20)”. Para o mesmo autor, o estudo de teorias formais agrupa um marco referencial para que se possa comparar com as demais

abordagens. Como resultado, é possível formar o próprio entendimento e promover ajustes, cujo produto é o refinamento da compreensão.

Os modelos de gestão na administração representam o ciclo evolutivo da execução e prestação dos serviços públicos e podem trazer a possibilidade de visualizar e percorrer a história e o enfoque da atuação estatal e sua transformação ao longo do tempo. A seguir, serão apresentados os principais modelos de gestão na administração pública, elencando suas principais características.

É possível identificar no histórico da organização do Estado brasileiro três modelos de administração: o patrimonialista; o burocrático; e o gerencial. Esses têm sido amplamente descritos em trabalhos de autores como Costa (2010), Faoro (1998), Martins (1997) e Bresser-Pereira (2005), dentre outros estudiosos.

2.3.1 Modelo patrimonialista

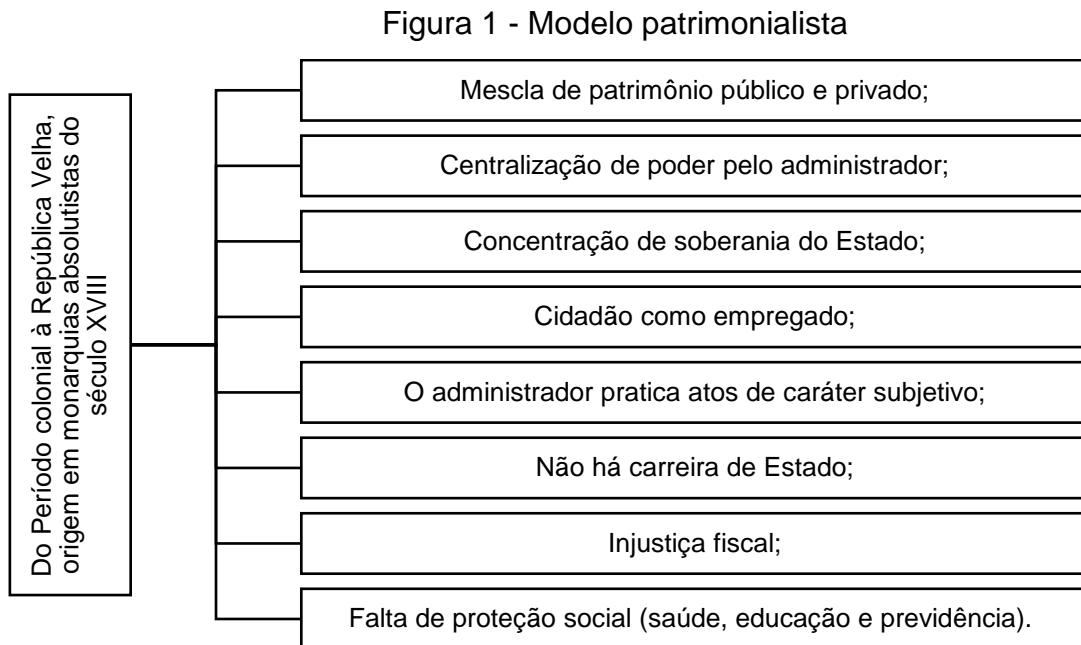
O modelo patrimonialista, oriundo da administração de Portugal e instituído no Brasil, enquanto colônia daquele país, trata de um sistema originário de Estados Absolutistas e é caracterizado pela centralização do poder pelo administrador que concentrava toda a soberania do Estado. Ou seja, nesse modelo a diferença entre a esfera pública e privada não existe, tendo em vista que o administrador detém todo o poder estatal e todos os cidadãos da sociedade são, por ele, tratados como empregados.

Considerando que o administrador é investido de poder soberano, no modelo patrimonialista não há, por parte desse, o objetivo de buscar e atender as demandas sociais de forma imparcial a todos os administrados, bem como inexiste a preocupação com qualquer princípio moral, ocorrendo favorecimentos, benefícios e privilégios para alguns em detrimento da sociedade em geral, fatores que dão origem a atos corruptivos em face dos administrados e do patrimônio público. O administrador pratica atos exclusivamente de caráter subjetivo, ou seja, por conveniência e oportunidade, característicos de atos discricionários (BRASIL, 1995; DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014).

A dominação, compreendida por Weber (2018) como a soma do poder com a legitimidade e presente no modelo patrimonialista, provoca a confusão patrimonial entre os bens particulares, do administrador ou governante. Não existem carreiras organizadas e profissionalizadas no Estado. Para alguns autores, somados esses

fatores, o produto obtido, em geral, varia entre o nepotismo e a corrupção, principais características marcantes e negativas desse modelo de gestão (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014, CHIAVENATO, 2009 p. 106).

A Figura 1, apresenta um resumo sobre o modelo patrimonialista:



Fonte: Elaborada pelo autor, (2022).

2.3.2 Modelo burocrático

O modelo burocrático tem como principal influência as teorias e estudos de Max Weber. Pode-se afirmar que se trata de um modelo de utilização e validade universais. Nasce como contraponto ao modelo patrimonialista anterior e pode-se destacar algumas características como a existência de procedimentos formais, rigorosos e baseados em lei, como a base de atuação da administração pública nesse modelo. Existe, ainda, uma clara demarcação entre os interesses públicos e privados.

Embora haja outros modelos posteriores ao burocrático, é interessante notar que suas características e formalização de estruturas ainda são amplamente utilizados e identificados na administração pública. É inegável sua característica marcante na atuação administrativa, como um sinal de que contribuiu para o progresso da sociedade. Nesse sentido, Fountain (2005, p.76):

O retrato de Weber dessa forma de organização provou-se central para a administração pública do século XX, para a agenda progressiva (progressive agenda), desde cerca de 1920, quando foi publicada a primeira versão em língua inglesa do seu trabalho, e para a construção normativa do papel do burocrata.

De maneira comum e informal, as pessoas tendem a tratar a burocracia como os defeitos que verificam no sistema. Ou ainda, ligam à excesso de regulamentos e rotinas, bem como a processos eivados de ineficiência. Para Chiavenato (2009, p. 36), “O leigo passou a dar o nome de burocracia aos defeitos do sistema (disfunções) e não ao sistema em si mesmo”.

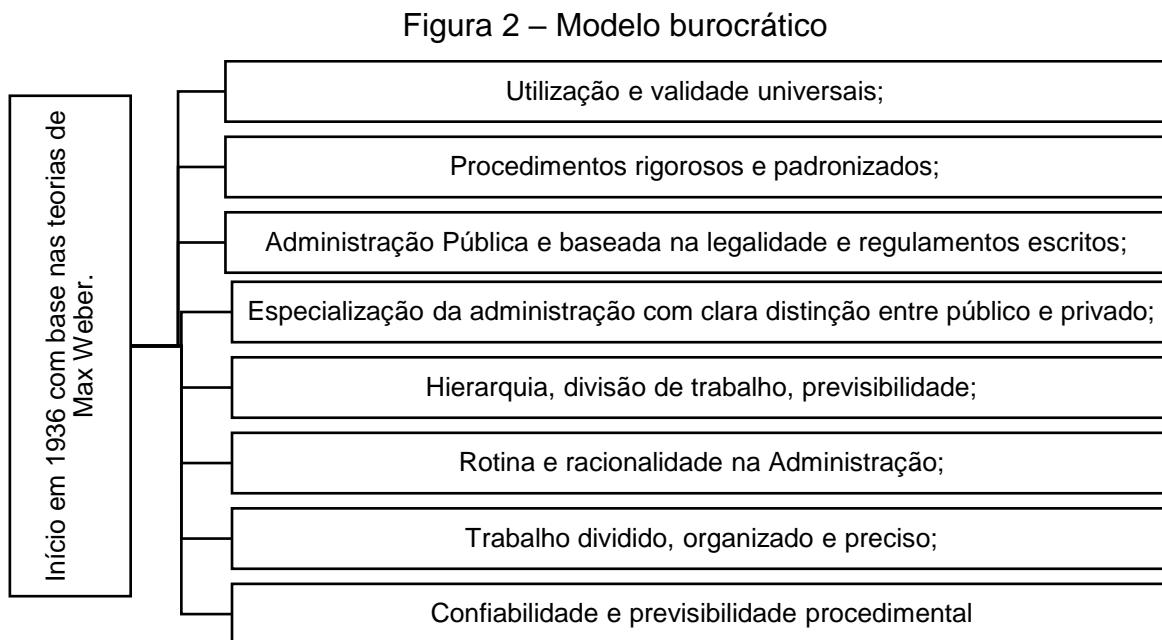
Entretanto, pela teoria elaborada por Weber (2018), é por meio da burocracia que se chega a serviços públicos prestados com eficiência. Para atingir essas metas, a burocracia vai construir, antecipadamente e com rigor de detalhes, todos os caminhos, rotinas, ações e detalhes de como tudo correrá.

Não seria exagero determinar que a teoria burocrática de Max Weber pode ter contribuído para as estruturas, tanto públicas quanto privadas, pois ambas são categorizadas como organizações. Para Denhardt e Denhardt (2003): “Por quase um século, a administração privada, ou administração de empresas serviu de modelo para a administração pública”. Ainda, para os mesmos autores: “Os proponentes dessa perspectiva argumentam que não há diferença entre os cuidados de administrar uma empresa privada ou um órgão público”. A organização e especialidade trouxeram ganhos às organizações públicas. Vendo os benefícios dessa prática, as estruturas empresariais logo trataram de adotar, para si, o que julgaram pertinente. Para Weber (2018, p. 37),

A superioridade puramente técnica da organização burocrática foi sempre a razão decisiva do seu progresso com relação a toda outra forma de organização. O mecanismo burocrático é para as demais organizações como a máquina o é para os modos de produção não mecanizados.

Fica explícita a evolução do modelo burocrático frente ao anterior e o antagonismo das características deste ante àquele. Necessário reconhecer que o modelo burocrático ofereceu níveis de organização, profissionalismo, especialidade e regras claras, nunca vistos antes. Portanto, inegável o avanço atingido nas sociedades com esse modelo de administração pública. Diante do exposto, fica evidenciada a importância e progresso obtidos pelas sociedades, experimentando o modelo burocrático de administração pública.

A Figura 2, apresenta um resumo do modelo burocrático:



Fonte: Elaborada pelo autor, (2022).

2.3.3 Modelo gerencial – Nova administração pública

Inspirado na administração privada, o modelo gerencial surge como uma alternativa de gestão da sociedade visando o atendimento das necessidades da nova ordem mundial. Ao contrário da gestão patrimonialista, em que o poder é centralizado e não há o objetivo de atender aos interesses públicos, a gestão gerencial é uma administração descentralizada, que permite a participação social quanto a sua própria organização.

Do mesmo modo que a iniciativa privada introduziu cultura e técnicas modernas de organização, a administração pública passou a se utilizar dessas técnicas, adaptando a realidade dos governos, passando a visualizar os cidadãos sob o aspecto de cliente dos serviços fornecidos pelo Estado e, como consequência, a qualidade dos serviços prestados torna-se uma preocupação para a própria administração pública, uma vez que o cidadão é, ao mesmo tempo, o usuário do serviço público, o financiador e o titular da coisa pública (BRASIL, 1995; DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014; FARIA, 2009).

Na administração gerencialista, o alcance pelo atendimento ao interesse público passa a ser a finalidade dos serviços, medidas, decisões e atos

administrativos, de forma que o administrador passa a agir, observando os princípios administrativos como a imparcialidade, indisponibilidade do interesse público, a transparência dos atos, bem como, a eficiência na prestação de um serviço público adequado, uma vez que nesse modelo de gestão existe a fiscalização e o controle dos atos do administrador, dos entes e dos órgãos estatais (BRASIL, 1995; DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014).

A administração pública caracteriza-se pelo conjunto de atividades desenvolvidas pelo Estado, com o objetivo de administrar e organizar a sociedade. Ao longo dos anos, com a modernização, os modelos de administração pública na República Federativa do Brasil sofreram modificações e aprimoramentos, de modo que impactaram na prestação do serviço público de forma expressiva, eis que a modernização exige do poder gestor a adequação do sistema, para que a forma de gestão acompanhe o desenvolvimento social.

Com o crescimento do Estado, as formas de implementação das políticas públicas foram se adequando à medida que a sociedade se desenvolveu, exigindo, cada vez mais da máquina pública, medidas menos burocráticas de modo que atenda aos interesses dos administrados, o que significa que se deve adotar, no setor público, não somente técnicas de administração, mas também, valores de negócios.

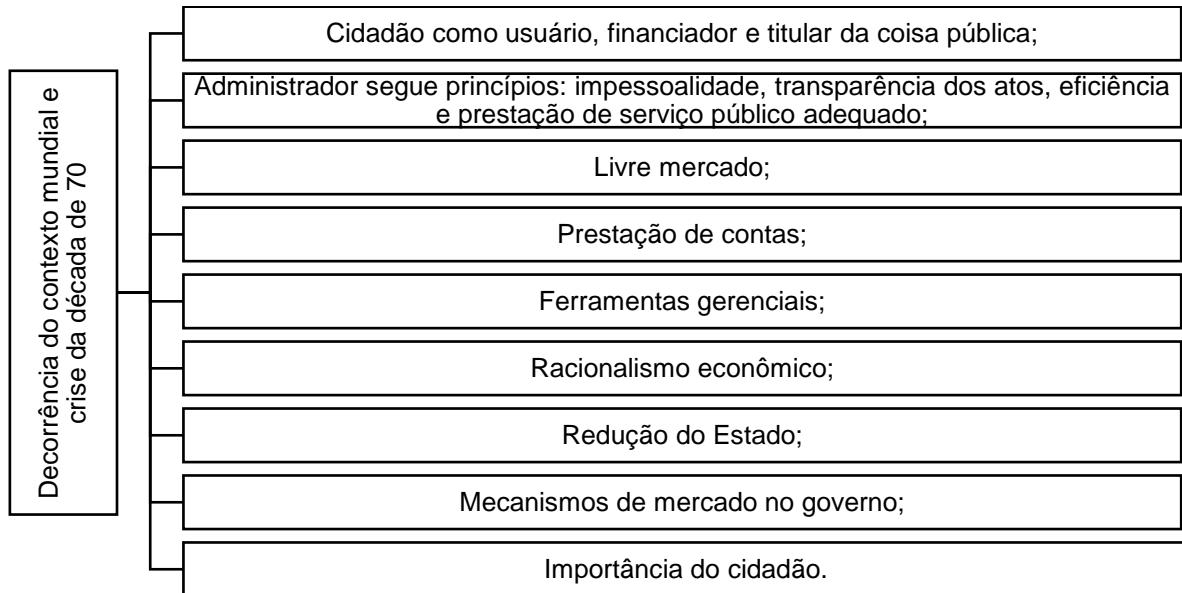
Segundo Secchi (2009, p. 354):

A administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*) é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade. Alguns autores se referem à APG como um movimento delimitado em espaço e tempo, como um processo de mudança nas administrações públicas do norte da Europa, do Canadá, e na Oceania nos anos 1980 e 90.

Na Nova Administração Pública, como principais características tem-se a descentralização ou terceirização de atividade auxiliares, controle das unidades descentralizadas, preocupação com os resultados, isto é, qualidade e eficiência dos serviços públicos e a redução de procedimentos burocráticos.

Para melhor compreensão do modelo gerencial foi elaborada a Figura 3:

Figura 3 – Modelo gerencial



Fonte: Adaptada de Brasil (1995), Denhardt e Denhardt (2003) e Faria (2009)

2.3.4 Novo Serviço Público

A busca contínua por novas alternativas de gestão emerge de uma teoria sobre administração pública desenvolvida por Denhardt e Denhardt (2003), chamada de Novo Serviço Público (NSP), que possui sete premissas básicas para o alcance da dimensão sociopolítica, visando o desenvolvimento da administração: servir aos cidadãos, não a consumidores; buscar o interesse público; valorizar a cidadania sobre o empreendedorismo; pensar estrategicamente e agir democraticamente; reconhecer que *accountability* não é simples; e servir ao invés de controlar e valorizar pessoas, não apenas produtividade.

Assim, extrai-se do entendimento de Denhardt e Denhardt (2003), o Quadro 1, de comparações traduzido por Santos, Salm e Menegasso (2006, p. 5):

Quadro 1 - Comparaçāo de Perspectivas: Antiga Administração Pública, Nova Gestão Pública e Novo Serviço Público

	Antiga Administração Pública	Nova Gestão Pública	Novo Serviço Público
Princípios teóricos e epistemológicos	Teoria política e social intensificada por ciência social ingênua.	Teoria Econômica. Diálogo mais sofisticado, baseado na ciência socialpositivista.	Teoria Democrática com várias linhas de conhecimento, incluindo positivista, interpretativa e pensamento crítico.

Racionalidade predominante e modelos de comportamento humano	Modelo de racionalidade restrito ao “homem administrativo”.	Racionalidade técnica e econômica, caracterizada pelo “homem econômico”.	Racionalidade estratégica. Múltiplos tipos de racionalidade (política, econômica e racional).
Concepções de interesse público	O interesse público é politicamente definido como o expresso nas leis.	O interesse público representa a agregação dos interesses individuais.	O interesse público é resultado de um diálogo sobre valores compartilhados.
A quem os servidores públicos respondem	Clientes e constituintes	Consumidores	Cidadãos
Papel do governo	“Remar” (estruturar e implementar políticas focando em um único objetivo político pré-definido).	“Guiar” (atuando como um catalisador para liberar as forças do mercado).	“Servir” (negociar e intermediar os interesses entre cidadãos e grupos da comunidade, criando valores compartilhados).
Mecanismos de alcance dos objetivos políticos	Programas administrativos executados por meio de órgãos do governo.	Criação de mecanismos e de estruturas de incentivo para alcançar objetivos políticos por meio da atuação de órgãos privados e organizações sem fins lucrativos.	Criação de coalizão entre órgãos públicos, privados e organizações sem fim lucrativo para satisfazer necessidades mutuamente existentes.
Abordagem da accountability	Hierárquica: Administradores públicos respondem aos políticos eleitos democraticamente.	Orientada para o mercado: o acúmulo dos interesses pessoais resultará nos resultados desejados por um grupo de cidadãos (ou consumidores).	Multifacetada: servidores públicos devem respeitar a lei, os valores da comunidade, as normas políticas, os padrões profissionais, e os interesses dos cidadãos.
Discrição administrativa	Discrição limitada permitida por oficiais administrativos.	Ampla discrição para permitir alcance dos objetivos empreendedores.	Discrição necessária, porém, restrita e responsável.
Suposta estrutura organizacional	Organizações burocráticas marcadas pela autoridade <i>top-down</i> .	Organizações públicas descentralizadas com controle primário de determinados órgãos públicos.	Estruturas colaborativas com lideranças compartilhadas interna e externamente.
Supostas bases de motivação dos servidores públicos	Pagamento e benefícios, proteções.	Espírito empreendedor, desejo ideológico de reduzir o tamanho do governo.	Serviço público, desejoso de contribuir para a sociedade.

Fonte: Santos, Salm e Menegasso (2006, p. 5), traduzido de Denhardt e Denhardt (2003, p. 28).

Como conceito do Novo Serviço Público, pode-se extrair como o meio pelo qual a sociedade participa dos debates e atividades, visando o desenvolvimento de participação, cidadania e *accountability*, isto é, os meios ou procedimentos pelos quais o administrador apresenta, de forma transparente, as políticas públicas realizadas e seus resultados (TEIXEIRA; GOMES, 2019).

O Novo Serviço Público, oriundo da busca por uma alternativa aos modelos de gestão pública atuais, possui como principais fundamentos a reafirmação de valores

democráticos, assegurando a tomada de decisões com base no interesse público e a promoção da dignidade.

Inspirado no método de democracia participativa, a atuação do Estado no Novo Serviço Público ocorre com a participação conjunta da população, na qual o bem comum e a busca pelos interesses coletivos se sobressaem sobre os interesses privados, submetendo os cidadãos aos valores da cooperação com o governo, órgãos privados e não governamentais. A reunião dos cidadãos permite uma visão ampla para a sociedade, de forma a viabilizar o estabelecimento de um conjunto de propostas e soluções as demandas existentes (GASPARDO, 2018).

Denhardt e Denhardt (2003) aduzem que a base do Novo Serviço Público é composta pela promoção da dignidade e os valores que reafirmam a democracia, cidadania e o interesse público. Para os autores, “O interesse público é o objetivo, não o subproduto. Os administradores públicos devem contribuir para a construção de uma noção coletiva e compartilhada de interesse público”.⁶

Servir aos cidadãos significa tratá-los como cidadãos de fato e não como clientes ou consumidores, ou seja, é tornar o cidadão um participante do desenvolvimento da administração, um agente ativo na sociedade.

Aristóteles⁷ já afirmava que o homem é um ser político por natureza, discurso reafirmado por Salm e Menegasso (2009, p. 107) – Novo Serviço Público – para justificar a responsabilidade do homem perante a sociedade, eis que em conjunto com o Estado, o cidadão deve agir em comunidade na busca pelo bem comum, por meio de articulações políticas.

A presença de participação social é um fator primordial para a construção de uma sociedade democrática, uma vez que é a própria sociedade quem melhor pode identificar os problemas que lhe acometem, bem como desenvolver as soluções necessárias a resolução dos problemas existentes, e promover as medidas mais adequadas ao desenvolvimento local, preservando o bem comum.

Denhardt e Denhardt (2003) afirmam, ainda, que o Novo Serviço Público, em vez disso, sugere que as pessoas que agem como cidadãos devem demonstrar sua preocupação com a comunidade em geral, compromisso com questões além dos interesses de curto prazo e sua disponibilidade em assumir responsabilidade pessoal

⁶ Tradução livre “The public interest is the aim, not the by-product. Public administrators must contribute to building a collective, shared notion of the public interest”

⁷ ARISTÓTELES. Ética a Nicômaco. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

pelo que acontece em seus bairros e suas comunidades. Afinal, esses estão entre os elementos que definem a eficácia da cidadania ativa e responsável. Por sua vez, o governo deve ser responsável às necessidades e interesses dos cidadãos. Em qualquer caso, o Novo Serviço Público busca encorajar mais e mais pessoas a cumprirem suas responsabilidades, como cidadãos.

Nesse modelo de gestão, o Estado passa a garantir o interesse público por meio da promoção de espaços para discussão, em que os cidadãos compartilham das suas articulações, ideias e valores, com o objetivo de fornecer uma solução, por meio de um consenso, de forma justa e democrática (DENHARDT; DENHARDT, 2003).

O consenso deve pautar-se pela ideia central de interesse público, e o conceito de interesse público possui, como cerne, o benefício coletivo em prol de um benefício privado, e quem melhor para definir quais as prioridades que merecem maiores atenções pelo gestor, se não a própria sociedade.

Ademais, de acordo com os princípios do Novo Serviço Público, a perseguição pelo interesse público refere-se à ampliação da participação dos cidadãos como forma de garantir o interesse coletivo. Os cidadãos deixam de ser meros receptores de benefícios para se tornarem agentes de mudança (ANDION, 2012).

Assim, para o Novo Serviço Público o interesse coletivo é algo além do resultado do conjunto de interesses individuais e comuns entre os cidadãos, definindo-o como algo que se sobressai ao interesse próprio, para descobrir e agir sobre interesses comuns.

Frederickson (1996) afirma que, a busca do interesse próprio por meio do governo, embora seja comum, deve ser combatido, quando o interesse pessoal do cidadão ou funcionário público corrói o interesse geral. Em vez de simplesmente perseguir o interesse pessoal, o administrador público se engajará continuamente, com representantes eleitos e cidadãos, para encontrar e articular um interesse comum ou geral e induzir o governo a perseguir esse interesse.

Diferentemente do que ocorre nos demais modelos de gestão pública, no Novo Serviço Público a sociedade civil é introduzida como agente ativo no processo de cogestão do serviço público, e os administradores trabalham com a finalidade de garantir a participação dos administrados em todas as áreas, pois, conforme Denhardt e Denhardt (2003, p. 78, tradução nossa), “valores compartilhados e interesses coletivos dos cidadãos devem nortear o comportamento e decisão dos administradores públicos”. O Administrador tem a importante função de atuar como

garantidor de um governo democrático, fomentando e mediando a participação social, de instituições e outros grupos em debates vinculados ao desenvolvimento da comunidade.

Nessa perspectiva, para além de buscar o interesse público com adição de medidas que visem a satisfação das necessidades dos cidadãos e beneficiem a máquina pública, deve-se priorizar a garantia dos valores democráticos, como a participação social, a cidadania, a igualdade e a justiça (DENHARDT; DENHARDT, 2003; DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014).

Atribuir mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo é outro princípio basilar do Novo Serviço Público, em que a ideia central está no alcance do interesse público, por meio da prestação de serviços voltados a contribuição para com a sociedade, recaindo ao administrador, a responsabilidade de atuar com os recursos disponíveis, promovendo o interesse coletivo em detrimento do interesse privado.

A busca por soluções aos problemas sociais surge do trabalho compartilhado entre os cidadãos e servidores, os quais, trabalhando para o atendimento do interesse público, desenvolvem soluções de maneira compartilhada, ou seja, “cidadãos e administradores compartilham responsabilidades e trabalham juntos na implementação de programas” (DENHARDT; DENHARDT, 2003, p.115, tradução nossa).

O compartilhamento diz respeito a organização que busca valorizar, embora existam diferenças significativas entre os vários teóricos pós-modernos, e parece haver consenso quanto ao fato de que a governança deve ser baseada em discurso sincero e aberto entre todas as partes, incluindo os cidadãos e administradores (DENHARDT; DENHARDT, 2003).

A construção do bem comum, todavia, não depende somente da participação social, mas também da capacidade técnica e competência intelectual do administrador e dos servidores. Para Dias (2016, p.36), “o engajamento do cidadão na participação das decisões, de forma ativa e atuante, é fator preponderante do modelo do Novo Serviço Público”.

A atuação do administrador, bem como do cidadão deve ser compartilhada, tanto na identificação dos problemas sociais, quanto na implementação das políticas públicas, ou seja, pensar de forma estratégica e agir de forma democrática (CARDOSO JÚNIOR; CUNHA, 2015).

Como uma das premissas basilares do Novo Serviço Público, o reconhecimento da responsabilidade exige transparência quanto à prestação do serviço, isto é, submissão à fiscalização externa, prestação de contas, bem como a observância de valores morais, questões de direito e, primordialmente, de interesse público, deixando-se os valores e interesses particulares em segundo plano (CARDOSO JÚNIOR; CUNHA, 2015; ROCHA, 2009).

Por fim, servir ao invés de dirigir e valorizar as pessoas e não somente a produtividade, se trata de princípios em que se deve reconhecer que o cidadão é o financiador do serviço, e o administrador deve permitir a participação da sociedade civil nos debates e discussões dos problemas sociais, bem como fornecer a ele, os serviços básicos e necessários com a melhor qualidade possível.

Observados os princípios trazidos, depreende-se do Novo Serviço Público a chamada responsabilidade compartilhada, ou seja, os “cidadãos e servidores públicos têm a responsabilidade mútua de identificar problemas e encontrar soluções” (DENHARDT; DENHARDT, 2003) e ao administrador recai a responsabilidade de garantir que os atos praticados e os serviços prestados estejam de acordo com os interesses da coletividade e atendam aos anseios sociais.

A fim de efetivar a participação social, é necessária a adoção de medidas ou estratégias, como explana Whitaker (1980 p. 240, *apud*, SANTOS; SALM; MENEGASSO, 2006, p. 6) ao se referirem a coprodução como forma de produzir o bem comum. Essa coprodução:

[...] diz respeito ao envolvimento dos cidadãos, de modo participativo, no processo de recebimento de um serviço público – especialmente nos casos que objetivem mais uma mudança de comportamento do indivíduo do que modificação no ambiente físico.

A participação social pode ser verificada a partir de três perspectivas. A primeira delas está na participação como requerente, ou seja, quando o cidadão solicita a prestação de um serviço público; a segunda está nas situações em que o cidadão auxilia o servidor público e efetiva a prestação do serviço ou a atividade respectiva da política pública; e a terceira se trata de uma atuação conjunta entre o cidadão e o servidor em que há uma mudança recíproca de funções, tornando determinado serviço ainda mais efetivo.

Essa coprodução necessita de um comprometimento recíproco entre as partes, ou seja, um trabalho cooperativo feito entre os cidadãos, administradores, servidores e demais órgãos da sociedade civil. Ela é um elemento fundamental para a garantia da implementação e efetivação do Novo Serviço Público (SANTOS; SALM; MENEGASSO, 2006).

O Novo Serviço Público é construído a partir de conceitos de interesse público e dos agentes envolvidos, cidadãos, administradores e servidores. Por meio dele deve-se reconhecer a existência da cooperação e, sobremaneira, de uma cidadania engajada e esclarecida para a formação de um governo democrático.

Denhardt e Denhardt (2003) aduzem que, o ideal de discurso autêntico vê administradores e cidadãos engajados plenamente uns com os outros, não apenas como indivíduos com interesses próprios racionalmente reunidos para conversar, mas como participantes de um relacionamento, no qual se engajam como seres humanos.

Para Salm Júnior (2012, p. 94), há elementos norteadores do Novo Serviço Público, em que o autor destaca a “relação da busca do interesse público e a participação de servidores públicos e de reconhecer que o *accountability* não é trivial”. Em complemento, ainda para o mesmo autor, Salm Junior (2012, p. 94):

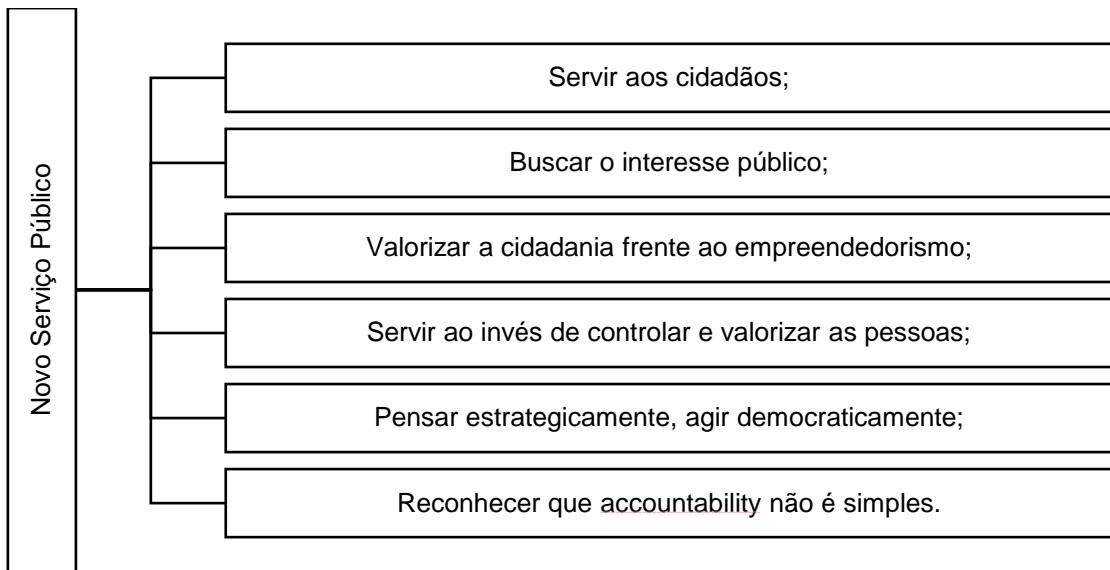
Esse novo serviço público deve ser construído de sete ideias que se reforçam mutuamente, são elas: a) servir os cidadãos, não clientes; b) buscar o interesse público; c) valorizar a cidadania ao invés do empreendedorismo; d) pensar estrategicamente, agir democraticamente; e) reconhecer que fazer *accountability* não é simples; f) servir ao invés de guiar; g) valorizar as pessoas, não apenas a produtividade.

Tratam, portanto, de uma abordagem voltada a tradição mais humanista, tendo em vista que o compromisso de desenvolvimento de uma sociedade, a busca pelos interesses coletivos, cidadania e justiça são feitas por intermédio da interação entre pessoas, cidadãos e servidores.

Nesta etapa do trabalho buscou-se tracejar breves conceitos de processos administrativos e algumas distinções entre processos de expediente, de outorga, de controle e punitivos, além de sua importância como garantia de atuação eficiente do Estado. Foram abordados, ainda, os modelos de administração pública, com ênfase especial na teoria do Novo Serviço Público e sua decorrente participação social.

A Figura 4, ilustra os principais elementos do Novo serviço público:

Figura 4 - Novo serviço público



Fonte: Denhardt e Denhardt (2003)

2.4 CONTEXTUALIZAÇÃO DO LEAN

A origem da filosofia *Lean* está intimamente ligada à Toyota Motor Company®. Os estudos de sistemas de administração e produção remontam a Taylor, com o trabalho dividido em tarefas, pelos anos de 1900. Nessa esteira surge Henry Ford com sua produção em massa e revoluciona o conceito anterior, trazendo ganhos expressivos em produtividade. Um dos focos de Ford era a padronização para toda a linha de produção. Como curioso exemplo disso, todos os veículos produzidos eram da cor preta (WOMACK; JONES; ROOS, 1992).

No Japão, um inquieto inventor e proprietário de uma indústria de tecelagem com o nome de Sakichi Toyoda buscava melhorar continuamente sua manufatura, por meio de sua filosofia de administração de produção. Sakichi vem a ser o pai de Kiichiro Toyoda, fundador da indústria de automóveis (HINO, 2009). Essa companhia, baseada em suas próprias dificuldades no pós-guerra (anos 50), revolucionou a maneira de fabricar automóveis. O êxito foi obtido pela implementação da filosofia *Lean* implementada, demonstrando sua capacidade de transformação. Com início na indústria de automóveis, no intuito de trazer competitividade à desconhecida Toyota Motor Company®, a filosofia *Lean manufacturing* transformou esta corporação em uma das mais conhecidas, prestigiadas e competitivas indústrias em seu ramo (OHNO, 2006).

A origem desta revolução iniciou-se com visitas por parte dos líderes da Toyota, às conceituadas fábricas de automóveis de Detroit da época, com especial atenção à Ford Motor Company®. Noticiava-se, no Japão, que o modelo produtivo americano de produção em massa poderia impulsionar a indústria local (WOMACK; JONES; ROOS, 1992).

Ao retornar das visitas, os responsáveis concluíram que não seria possível implementar, na companhia, o sistema de produção em massa americano, em razão das dificuldades locais japonesas: a escassez de recursos financeiros para o investimento necessário para aderir ao modelo americano de produção.

Para implementar o modelo americano de produção em massa de veículos seriam necessários pesados investimentos em galpões, maquinário, e a consequente contratação de funcionários. Vendo a divergência de condições locais frente ao modelo de sucesso americano, os engenheiros japoneses esboçaram os primeiros passos da mentalidade enxuta, em um desenho dos primeiros rascunhos do conceito de valor agregado à produção e melhoria contínua de processo produtivo (OHNO, 2006).

O ponto de partida para o pensamento *Lean* é a busca pelo valor. O pensamento *Lean* ou produção enxuta permite que se organize uma maneira de fazer cada vez mais, com cada vez menos. Produzir mais com menos esforço humano, menos ferramental, menos tempo e menos espaço. A flexibilidade é critério-chave nos métodos de produção com pensamento enxuto (WOMACK; JONES; ROOS, 1992).

Assim, é o conjunto de técnicas para analisar processos produtivos para eliminar qualquer atividade que não agrega valor dentro da organização: em especial tempo e recursos (TURATI; MUSSETTI, 2006). Nesse contexto, são verificadas oportunidades de melhoria com foco na eliminação de desperdícios, otimização de resultados e consequente esforço no aumento da eficiência operacional. Outro aspecto relevante é identificar e retirar os excessos.

Os ensinamentos de melhoria contínua e de processo enxuto se configuram como filosofia, em que os conceitos abstratos, a visão conceitual e crítica e a insatisfação trazem, como produto, uma rotina de revisitação constante das práticas adotadas, em um ciclo de evolução que, se bem aplicado, atinge o propósito de melhoria continuada e processo enxuto.

O *Lean* é considerado uma filosofia. Inúmeros autores fazem essa afirmação. Entretanto, contornam a questão, ou nas frases seguintes agregam os termos

“metodologia, ferramenta, aplicação”. Termos que podem não estar inadequados, entretanto, não conectam as palavras *Lean* e filosofia. Nesse sentido, o melhor conceito verificado se encontra em Lareau, na obra *Office Kaizen* (2002, p. 10):

[...]uma filosofia de liderança, uma metodologia de gestão e um conjunto de ferramentas, tudo embrulhado em um [...] cria um ambiente de trabalho que se caracteriza que se caracteriza pela seguinte descrição: Uma equipe produtiva, altamente liderada, informada e entusiasmada dentro de uma Organização adepta da implementação rápida de pequenas e grandes mudanças enquanto necessárias. Melhorar continuamente os principais processos que são rápidos, orientados a resultados, com precisão, repetíveis, focados no cliente, com valor agregado, alinhado com os objetivos da organização, eliminando o desperdício, orientado e apoiado por métricas precisas e oportunas para fornecer uma vantagem competitiva estratégica”.

Do fracionamento desse conceito, pode-se atingir o racional, que liga o *Lean* à filosofia. Ou seja, envolver as equipes de trabalho para propor mudanças, na busca por resultados e agregar valor, por intermédio de métricas para, por fim, trazer à empresa vantagem competitiva. A aplicabilidade de tais ações pode ser adaptada a qualquer organização. O conhecimento estruturado dessas habilidades fará diferença em qualquer organização. Agregar valor e remover desperdícios podem ser aplicados às organizações e fazer a diferença. A multifuncionalidade e a adaptabilidade são características fundamentais que conceituam o *Lean* como filosofia. Medir toda atividade consumidora de recursos e não se verificar valor agregado será taxado pela filosofia *Lean* como desperdício. Portanto, as características abstratas e aplicáveis a toda e qualquer situação é que fazem do *Lean* uma filosofia.

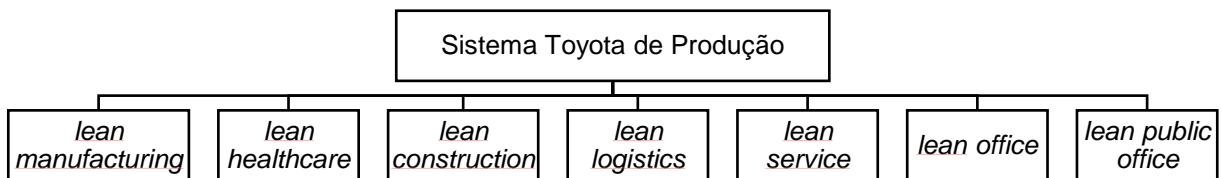
A filosofia *Lean* é focada em melhoria contínua, um ciclo evolutivo constante, em que se expurgam os desperdícios, se colocam em alvo as burocracias e rotinas sem valor, as tramitações desnecessárias, os processos fabris desorganizados e sem planejamento. Nesse sentido, “Muitas vezes, quando mapeamos como as informações fluem, procuramos áreas de oportunidade em cada processo para melhorar. Após notarmos essas oportunidades, tentamos “consertar” cada processo” (DUGGAN, 2016, p. 28). Como consequência, os processos podem ficar mais enxutos, céleres e eficientes. De acordo com Keyte e Locher (2016, p. 6):

O fato é que as empresas normalmente veem seus departamentos, como Recursos Humanos, Finanças, Engenharia e Compras, como “silos” organizacionais e como colaboradores independentes para o sucesso da empresa. Por não verem a interação e integração das atividades de trabalho envolvendo múltiplas funções e departamentos, não é à toa que as empresas

têm dificuldade em compreender os conceitos de um novo desenho de fluxo de valor para escritório e serviço.

Baseado no sucesso obtido no Sistema Toyota de Produção, outras indústrias passaram a adotar a sistemática e obtiveram, também, melhorias em seus campos de atuação. A filosofia *Lean* demonstrou ser eficiente com a utilização em inúmeros ramos de negócios, a saber: desde a original utilização em fábricas de veículos, sendo estendida posteriormente a outras indústrias do ramo manufatureiro (*Lean manufacturing*); à área de saúde e hospitalar (*Lean healthcare*); à área da construção civil (*Lean construction*); à área logística (*Lean logistics*); à indústria dos serviços (*Lean service*); e, ainda, à área administrativa e de escritórios (*Lean Office*) (BALABUCH, 2017). Veja a Figura 5, que ilustra o Sistema Toyota de Produção:

Figura 5 - Sistema Toyota de Produção



Fonte: Balabuch (2017).

O desperdício encontrado e combatido na indústria pode trazer ganhos relevantes e transformar rotinas administrativas e, como consequência, agregar valor. A maioria dos processos administrativos pode estar ocorrendo na cabeça das pessoas e não em rotinas padronizadas. Nesse sentido, “excelência operacional é quando cada colaborador pode ver o fluxo de valor ao cliente e corrigir esse fluxo antes de ele se decompor” (DUGGAN, 2016, p. 45).

Para Lareau (2002, p. 122):

O poder considerável desta abordagem baseia-se em três fatores:

- 1) é uma estrutura comprovada que fornece planilhas e metodologias que obtêm resultados rápidos (o método assume o desperdício e o ataca sem estudá-lo, o que quase sempre é muito, muito efetivo);
- 2) funciona bem no nível dos trabalhadores práticos, onde ocorre a maioria dos pequenos casos de desperdício (e não são visíveis para a maioria dos gerentes);
- 3) produz resultados rapidamente no resultado final. Parte do poder da manufatura enxuta nas áreas de fábrica é que seus métodos empacotam muito foco, estrutura e disciplina em muitas de suas ferramentas. Aplicado

corretamente, também cria uma propriedade considerável entre os trabalhadores práticos.

Tais considerações trazem o encorajamento necessário para que se possa realizar um diagnóstico e implementar a filosofia à estrutura organizacional, com vistas a obter ganhos reais e melhorias produtivas concretas. No próximo tópico, os princípios que fundamentam o *Lean Office* serão explicados para conexão com a estrutura textual trazida até aqui.

2.5 PRINCÍPIOS E FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO *LEAN OFFICE*

O pensamento enxuto ou *Lean thinking*, caso seja aplicado às áreas administrativas, é denominado de *Lean Office* ou escritório enxuto. A mentalidade enxuta, sobretudo com os conceitos do *Lean Office*, foi proposto por Tapping e Shuker (2010). Pela análise desses autores, existem custos relevantes do orçamento das organizações que são dispendidos para atividades de natureza administrativa.

Aplicar as ferramentas e conceitos do pensamento enxuto no contexto administrativo e sobre os processos de informação pode ser outro conceito relevante de *Lean Office* (TURATI; MUSSETTI, 2006).

O desafio que se propõe ao escritório moderno é de mensurar, controlar, gerenciar e promover medidas nas etapas produtivas que lhe competem na estrutura da empresa. Muitas vezes uma assinatura extra, uma ligação telefônica em decorrência de um documento mal redigido, duas pessoas fazendo o mesmo trabalho em sistemas diferentes com números diferentes, reuniões dispersas e equipes batalhando sem direção são situações frequentes nos escritórios (LAREAU, 2002). A costumeira ocorrência dessas situações parece trazer a ideia de que se trata de rotina e não de desperdícios de tempo e recurso.

De acordo com Keyte e Locher (2016), existem desafios para enxergar o desperdício em ambientes de escritório e de serviço. Constantemente, o desperdício tem uma explicação racionalizada, ou histórico que beira à rotineira ocorrência no escritório. Sendo assim, adquire um contexto de normalidade e tradição na estrutura da empresa, em especial por não se encontrar uma razão direta de custo nessas rotinas.

O *Lean Office* pode configurar uma poderosa maneira de olhar para as rotinas administrativas com análise e diagnóstico focados na procura de desperdícios,

aplicando ferramentas e técnicas enxutas no ambiente de escritório. Os princípios *Lean* aplicados à área administrativa têm como principais objetivos mapear o fluxo de trabalho, com a identificação e a possibilidade de eliminar os desperdícios existentes nos escritórios, proporcionando resultados para a organização. Não se pode olvidar, ainda, a preocupação com a qualidade. Esse conjunto pode trazer valor para o destinatário ou cliente de toda a cadeia do processo.

Quanto à verificação de desperdícios, Womack e Jones (1992) e Ohno (2006) informam os sete tipos de desperdícios identificados pelo Sistema Toyota de Produção, conforme Quadro 2:

Quadro 2 - Tipos de Desperdícios

Desperdício	Descrição
Superprodução	Produção excessiva ou muito antes do necessário, resulta em necessidade de excesso de inventário e reflete pobreza no fluxo da cadeia de valor. Para o contexto do escritório pode gerar necessidade de contratar armazenamento ou sistemas extras.
Espera	Tempo ocioso, produção ineficiente, geralmente afeta o tempo total da operação pretendida.
Transporte	Movimento além do necessário de pessoas, materiais e equipamentos. Para o escritório enxuto, a preocupação se ocupa das tramitações e rotinas sem valor.
Sobreprocessamento	Utilização de ferramentas, sistemas ou procedimentos, quando existe aplicação ou processo mais simples.
Inventário	Armazenamento excessivo e falta de informação ou produtos, resultando em custos excessivos e baixa <i>performance</i> do serviço prestado ao cliente.
Movimentação	Relacionado a pessoas e desorganização do ambiente de trabalho. Traz consequência em <i>performance</i> , ergonomia e extravio de objetos ou informações.
Defeito	Qualidade questionável do produto, ou baixa <i>performance</i> , necessidade de correções.

Fonte: Adaptado de Womack e Jones (1992); Ohno (2006).

Esses desperdícios são apresentados pelos autores como as grandes e principais fontes de desperdícios nas organizações. Dado seu caráter amplo, é possível alinhar, perfeitamente, o ataque a tais desperdícios ao ambiente informacional dos escritórios. Como no escritório em geral não se trabalha com produtos, a corrosão de recursos e tempo pode ser ainda maior do que nas unidades fabris, por não ser visível e aparente o desperdício verificado. Verificada a situação dos desperdícios, pode-se concluir que se trata de uma sistematizada busca por eficiência.

2.6 PRINCÍPIOS APLICÁVEIS

Torna-se tarefa impossível de compreender a filosofia *Lean* sem perpassar seus princípios classicamente alinhados. São eles: valor; fluxo de valor; fluxo contínuo; produção puxada; e qualidade.

O combate efetivo dos desperdícios leva umbilicalmente à busca de perfeição ou melhoria na qualidade dos produtos. No caso do escritório enxuto, eleva a precisão, esmero ou exatidão dos serviços percebidos pelo destinatário do serviço. Pode-se dizer que a qualidade também está intimamente ligada a processos produtivos eficientes, com baixo índice de erros e defeitos. Baixo número de erros e defeitos leva à noção de processo eficiente, que faz retornar a ideia de um exitoso ataque aos desperdícios verificados, levando à excelência.

Envolvendo o campo do processo de compras públicas, é possível obter definição do conceito de qualidade. Para Fenili (2016, p. 51),

Em especial, no que diz respeito ao material adquirido, a qualidade refere-se usualmente aos atributos de durabilidade, economicidade no uso e funcionalidade. Já com relação a serviços, os atributos são difusos, identificáveis em função de cada objeto. Em geral, relacionam-se ao fato de o serviço atender às exigências prescritas objetivamente em instrumento convocatório (BRASIL, 2010).

Desse modo, exemplifica-se a abrangência do conceito de qualidade, aplicável ao *Lean Office*, aplicável às contratações públicas, conceitos entrelaçados neste estudo.

Por produção puxada (*pulled production*) tem-se a exatidão de ofertar aos interessados o produto, na medida em que são demandados pelos clientes que é bastante difundida como uma eficiente maneira de gestão de estoque da empresa. Tal medida impacta vários aspectos da organização, como por exemplo, rationaliza o local de estocagem, aloca de modo eficiente o capital de giro da companhia e permite até a personalização do produto ou serviço pelo cliente a seu gosto, visto que a produção será impulsionada pelo demandante. Assim, fugir do excesso e realizar a produção ajustada à demanda é a busca desse princípio. No tocante ao *Lean Office*, a diferença básica reside entre a administração que empurra a cadeia de atividades, que não é desejável; e um sistema em que o funcionário puxa a atividade (TAPPING, SHUKER, 2010, p. 17) que é o ideal para o atingimento prático desse princípio.

Quanto ao fluxo contínuo, tem esse princípio destaque, como base do *Lean*. Trata diretamente da produtividade, ou resultado do trabalho e, conexo com o princípio da produção puxada, busca que não se tenham estoques desnecessários. Se trata de atacar a interrupção da produção, buscando sua fluidez. A meta é possibilitar um fluxo de valor contínuo para o cliente, de modo ininterrupto, em que os operadores sejam aptos a identificar quando o fluxo de valor está em vias de ruptura, para corrigir e retomar a busca por excelência e produtividade (DUGGAN, 2016, p. 46).

Para o mesmo autor, as operações do escritório funcionam em um fluxo contínuo de atividade, e os tempos podem ser conhecidos por todos na operação. Desse modo, a ausência de surpresa pode trazer planejamento a todos os operadores, pois há previsibilidade nos tempos e execução de tarefas e sua repetição levará ao sucesso na empreitada (DUGGAN, 2016, p. 68). Assim, destacada a importância do conjunto de três princípios conexos, a seguir serão verificados o valor e o fluxo de valor.

2.6.1 Valor e Fluxo de Valor

Após breve abordagem de alguns princípios *Lean*, a saber, qualidade, produção puxada e fluxo contínuo, será necessário se debruçar sobre os princípios de valor e fluxo de valor.

Para Keyte e Locher (2016, p. 1), “Embora o mapeamento do fluxo de valor possa identificar oportunidades contínuas para aumentar o valor, eliminar o desperdício e melhorar o fluxo, não é o fim, mas o começo da jornada no Gerenciamento do Fluxo de Valor”. É fundamental documentar as informações consideradas importantes, bem como sua incidência. Trata-se de categorização individualizada a cada caso e de difícil conceituação.

Para a confecção do Mapa de Fluxo de Valor, não há caminho seguro sem passar pela categorização de métricas do fluxo. Nesse sentido, “Criar métricas *Lean* que conduzam e apoiem o comportamento *Lean* na criação de valor, eliminação de desperdícios e monitoramento do curso financeiro e operacional para o sucesso estratégico” (KEYTE, LOCHER, 2016, p.27).

O estabelecimento de métricas, a análise delas nas rotinas e sua revisão, farão, de maneira natural, que se apresentem os desperdícios.

Em um ambiente Office Kaizen, um problema significativo de desempenho resultaria na adição de métricas de rastreamento chave que o grupo de trabalho intacto colocaria em sua exibição visual principal e revisaria diariamente na reunião do grupo de trabalho (LAREAU, 2002, p. 27).

As métricas ou medições mais comuns estão vinculadas aos recursos utilizados para o desenvolvimento da tarefa. Os custos envolvidos também podem trazer desperdícios. O número de colaboradores também pode funcionar. Por fim, o tempo se revela um dos critérios mais sensíveis para a mensuração de tarefas e potenciais desperdícios.

Uma boa métrica não existe isoladamente. Uma métrica avalia uma dimensão do desempenho de um indivíduo, um processo, um grupo de trabalho ou um local. Ou seja, cada métrica reflete uma parte do desempenho geral de uma situação complicada. Nenhuma métrica pode contar toda a história e nenhuma métrica pode ser determinada como eficaz sem considerar a totalidade das entradas, saídas, causas e efeitos da situação em que é usada (LAREAU, 2002, p. 132).

De modo negativo, pode-se considerar que a falta de informações processuais ou de fluxo pode ser um desperdício. Caso traga limitação ao diagnóstico ou a proposições de melhoria, a ausência de informações pode performar tão danosa quanto o excesso de dados.

De todo o exame de métricas, por fim sua análise e desempenho tem como efeito o conhecimento extremo do processo produtivo. A aproximação e o foco no cliente também costumam andar em paralelo ao bom uso de métricas para o diagnóstico do valor e do fluxo de valor do negócio.

Considerando que a atividade exercida nos escritórios, em muitas ocasiões, não representa a manufatura ou circulação de mercadorias e produtos, faz-se necessário conceituar o valor e o fluxo de valor que se inserem no contexto administrativo. Cabe destacar que a atividade precípua desse ramo de atividade é de produzir e fazer circular informações. Assim, o fluxo de valor é o caminho percorrido pela informação no ambiente de escritório. O conceito de valor é fundamental no pensamento enxuto.

O cidadão destinatário do serviço público é o agente que define o valor da cadeia produtiva. Em consequência, o fluxo de valor define a circulação dos processos. Existem inúmeras atividades que não agregam valor e essas atividades são fonte de desperdícios e devem ser atacadas. As atividades que agregam valor, trazem satisfação ao cliente/destinatário.

Como objetivo e consequência final das transformações trazidas pelo combate aos desperdícios, busca pela qualidade, encontro do valor e seu consequente fluxo, pode-se concluir que o *Lean Office* está no trilho para o atingimento da excelência operacional, o que pode ser traduzido para o contexto deste trabalho como eficiência. Da exposição de Kevin J. Duggan (2016, p. 51), encontra-se sobre o tema que:

Ao invés de olhar para um escritório e tentar melhorá-lo através de uma jornada interminável de eliminação de resíduos, ter um destino de Excelência Operacional permitirá que a empresa move o desempenho do escritório do ponto A para o ponto B. Definir um destino nos permite construir um caminho mapa para alcançá-lo também. Portanto, a jornada não será interminável e obscura; ele terá foco, um destino e um processo passo a passo para alcançar o destino, geralmente em meses em vez de anos.

Para Tapping e Shuker (2010, p. 13), o gerenciamento do fluxo de valor é que vai dar sustentação e estruturar a utilização do *Lean Office*. Demonstrada a importância desses princípios, necessário se faz conectar todos os conceitos apresentados neste trabalho, a saber: processo administrativo e a importância de sua busca por eficiência; a conexão desses com os modelos de administração pública, em especial com o novo serviço público; seu modelo mais atual e focado no cidadão; e o caráter filosófico e principiológico das lições do *Lean*, em especial do *Lean Office*. Desses, a ideia de valor e fluxo de valor deve aderir ao serviço público.

Atacar os desperdícios, buscar a qualidade e ter o cidadão, destinatário do serviço público prestado, definindo o valor na cadeia produtiva pública e puxando a produção para a satisfação do interesse público podem ser alguns exemplos de conexão entre o *Lean* e a administração pública. Nesse aspecto, variadas iniciativas em diferentes campos da atuação do setor público são vistas, no intuito de trazer eficiência e, por assim dizer, eliminar desperdícios e entregar valor à sociedade. Para Inamine, Erdmann e Marchi (2012, p. 124), “Esse conceito, contudo, amplia-se na medida em que são discutidos aspectos de criação de valor público, como expressão mais próxima do interesse do cidadão”.

Nessa esteira, é apresentado o conceito de valor público. Podem ser percebidos os fatores que proporcionam o valor público para o cidadão, conforme Lopes (2016) no Quadro 3:

Quadro 3 - Fatores que proporcionam o valor público

Fator de Valor Público	Conceito adotado	Variáveis
Colaboração cidadã	Diálogo com a sociedade. Colaboração do cidadão no <i>design</i> e na prestação do serviço.	Diálogo com a sociedade. Colaboração.
Abertura governamental	Percepção dos cidadãos sobre abertura governamental para receber a colaboração cidadã.	Transparência governamental. Abertura para colaboração.
Design do e-serviço	Aspectos do projeto, concepção e desenho até sua efetiva prestação do e-serviço na perspectiva do cidadão.	Orientação para o usuário. Facilidade de uso. Usabilidade.
Confiança dos cidadãos	Confiança no governo. Credibilidade dos canais eletrônicos de serviços públicos. Requisitos necessários para incentivar os cidadãos a usarem os serviços digitais.	Confiança na tecnologia. Confiança no governo.

Fonte: Lopes (2016).

Jorgensen e Bozeman (2007) fornecem outra classificação, trazendo categorias de valores públicos, separadas pelo termo de constelações. São sete constelações categorizadas e enumeradas, a saber: a) Valores Associados à Contribuição do Setor Público para a Sociedade; b) Valores Associados à Transformação de Interesses em Decisões; c) Valores Associados ao Relacionamento entre a Administração Pública e os Políticos; d) Valores Associados ao Relacionamento entre a Administração Pública e os Políticos entre a Administração Pública e seu Meio Ambiente; e) Valores Associados à Intraorganizacional Aspectos da Administração Pública; f) Valores Associados ao Comportamento dos Funcionários do Setor Público; g) Valores Associados ao Relacionamento entre a Administração Pública e os Cidadãos (2007, p. 359-369).

Para Barzelay (2019, p. 112):

Um gestor público deve pensar profundamente sobre a intenção do empreendimento, em termos de valor público, e um gestor público deve pensar e agir de forma criativa e deliberada sobre como o valor público deve ser efetuado. Ao fazer isso, os fatores contribuintes da capacidade operacional, por um lado, e legitimidade e suporte, por outro, merecem atenção máxima. Essa é a ideia abrangente de gestão estratégica no governo, em poucas palavras.

Para Angelis (2015, p. 17):

O valor público não é mais fornecido apenas pelo governo, mas sim pela colaboração. Compartilhar o conhecimento a partir da abertura do processo de construção e de aplicação desse conhecimento, assim como a construção de novas relações e parcerias na prestação de serviços, são as bases do governo do século XXI.

Jorgensen e Bozeman são produtivos em conceituar, estabelecer marcos, fronteiras e, até mesmo, hierarquizar o conceito de valor público. Entretanto, não se olvidam de trazer à tona, também, a pulverização e generalidade do tema: “Mas fazer uma análise de valores públicos é semelhante a estudar governança ou política – o tema é tão fundamental que é incontrolável” (2007, p. 355).

Os autores ainda são categóricos em afirmar que o valor público não é governamental (JORGENSEN, BOZEMAN, 2007, p. 373- 374).

No âmbito brasileiro, as transformações tecnológicas podem levar à adoção de iniciativas capazes de ampliar a disseminação de informações da administração pública, permitindo o desenvolvimento de uma estrutura organizacional para melhorar a relação com os cidadãos, com a adoção de estratégias de governança, com um conjunto de ferramentas e mecanismos virtuais, de modo a simplificar o acesso de dados e informações públicas. Para Lopes e Macadar (2018, p. 207),

A criação de valor público por meio de governo digital não é mais uma opção. É necessário que os serviços digitais sejam implementados segundo a perspectiva dos cidadãos e levando em conta os fatores contextuais e sociais. Contudo, o valor público ainda é pouco explorado em investigações científicas brasileiras e em serviços governamentais.

Apenas conectando os conceitos de eficiência do direito constitucional e administrativo, com os conceitos de valor e do fluxo de valor oriundos do *Lean*, também pode-se construir o conceito de valor público.

Entretanto, trazendo o andamento das mudanças para a criação do valor público perseguido, Inamine, Erdmann e Marchi (2012, p. 137) afirmam [...] “que os recursos da tecnologia da informação não são aproveitados totalmente”.

Para o documento de estudos de Governo Digital da OECD (2018, p. 122):

A prestação de serviços digitais oferece aos governos a oportunidade de simplificar e transformar a forma como os serviços são tradicionalmente prestados. O uso eficaz das tecnologias digitais deve se tornar mais sobre aprender a encontrar maneiras de entender e apoiar os cidadãos e menos sobre como otimizar os processos internos de negócios do governo.

De acordo com o instrumento Estratégia da Governança Digital (EGD) (BRASIL, 2018, p. 32), o qual orienta e integra as ações do Poder Executivo Federal,

divide as iniciativas do governo em três eixos principais, em que cada eixo é constituído por uma plataforma digital com acessibilidade pelos cidadãos.

O primeiro deles é o acesso à informação (BRASIL, 2018, p. 37)⁸, criado com o objetivo de reduzir a burocracia e melhorar a vida do cidadão que utiliza serviços públicos, por meio do qual é implementada a Política de Dados Abertos, em conjunto com os demais órgãos e entidades da administração pública, fomentando a disponibilização e o uso desses dados com a disponibilização nas plataformas digitais, e possui como principal agente ativo a Controladoria Geral da União. São exemplos desse eixo, plataformas como o Portal da Transparência, Portal Brasileiro de Dados Abertos e o Portal de Acesso à Informação, e busca, ainda, promover a transparência do fornecimento de informações confiáveis, tempestivas e atualizadas.

O segundo eixo trata da prestação de serviços, isto é, visa ampliar a quantidade de serviços e informações disponibilizadas com a Plataforma de Análise de Dados do Governo Federal; ampliar os serviços públicos digitais; massificar a emissão de documentos de identificação; implantar sistema de avaliação dos serviços públicos digitais; e compartilhar e integrar infraestruturas, dados, processos, sistemas e serviços. Tudo sob competência do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Por fim, o terceiro e último eixo trata da iniciativa voltada a fomentar a Participação Social, em que o Ministério Público em conjunto com a Secretaria de Governo da Presidência da República (SEGOV/PR), incentiva a utilização da plataforma Participa.br, desenvolvida com a finalidade de permitir que a sociedade participe e colabore no desenvolvimento de políticas públicas de modo a ampliar a participação social no ciclo de vida das políticas e serviços públicos. Com esse portal, busca-se ampliar o número de consultas públicas realizadas em plataformas digitais e aumentar o envolvimento da sociedade, por meio da criação de um novo portal de participação social.

Referidas iniciativas possuem o condão de materializar as prerrogativas dos cidadãos, permitindo que exerçam sobre a administração pública, o controle externo fiscalizatório quanto aos gastos e prestação do serviço público e, sobremaneira, como forma de exigir a devida prestação dos serviços, isto é, se estes são prestados

⁸ Criado a partir da Lei nº12.527/2011 que regula o acesso a informações, contribuindo para o aumento da eficiência do Poder Público, diminuição da corrupção e elevação da participação social.

observando-se os princípios constitucionais expressos no *caput* do art. 37 da Carta Magna (BRASIL, 1988), sobretudo, observando o princípio da eficiência.

Incluída no texto constitucional por meio da EC nº 19, de 4 de junho de 1998, a eficiência na administração pública é a relação entre o administrador e a economicidade, e se trata da relação dos custos despendidos em detrimento das vantagens obtidas (NOBRE JÚNIOR, 2005). A eficiência é o dever do Estado produzir resultados satisfatórios perante as demandas sociais, tratando de produzir bem, com qualidade e com menos gastos (CARVALHO, 2020, p. 80).

Para Inamine, Erdmann e Marchi (2012, p. 137),

Uma das iniciativas mais importantes do governo eletrônico brasileiro está nas compras dos órgãos federais. São inegáveis os benefícios advindos da utilização dos recursos da tecnologia da informação nas compras públicas. O benefício mais visível e perseguido dentro do governo está na economia de recursos nas licitações. O ambiente no qual o sistema de compras públicas está inserido, no entanto, apresenta algumas peculiaridades. O setor público, antes de tudo, precisa gerar valor público. Tais valores não se resumem simplesmente à economia de recursos buscada pela eficiência, apesar de ela mesma também ser um valor público. No entanto, muitos valores públicos não podem ser mensurados economicamente. Os resultados mostraram que a ênfase na eficiência pode ocultar outros objetivos, sobretudo, o interesse público.

No entendimento de Chiavenato (2009, p. 328), “A sociedade moderna está centrada nas organizações administradas. A Administração constitui a ferramenta básica que toma capacidades as organizações a gerar resultados e produzir o desenvolvimento econômico e social”.

Com essas afirmações, foram vistos nesta etapa a contextualização do *Lean*, seus princípios fundamentais, bem como destacado o valor e o fluxo de valor. Ainda buscou-se apresentar e demonstrar algumas iniciativas governamentais na esteira de atingir o valor público produzido na busca por um governo digital eficiente e aproximado do cidadão/usuário.

2.7 FERRAMENTAS *LEAN*

Para que se consiga atingir a finalidade da aplicação do *Lean* no escritório escolhido, faz-se necessário dispor de materiais e métodos úteis na consecução do objetivo. Denominadas de ferramentas *Lean*, essas são utilizadas com o objetivo de otimizar processos, preservando ou aprimorando a qualidade de um determinado

serviço, ao mesmo tempo em que busca evitar desperdícios de recursos. Em geral, as ferramentas buscam abordar processos, propósito e pessoas com foco no fluxo de valor. As seis principais ferramentas são a seguir apresentadas.

O *kaizen* é uma das ferramentas do *Lean*. Para Tapping e Shuker (2010, p. 147), pode traduzido de “*kai*”, que significa desmontar, modificar, e “*zen*”, que significa fazer bem. Para Lareau (2002, p. 5),

A palavra *kaizen* é uma palavra japonesa composta. ‘*Kai*’ significa ‘pequeno’, ‘contínuo’ e ‘bom’. ‘*Zen*’ significa ‘para melhor’ e ‘bom’. É pronunciado ‘k-eye-zen’. A palavra se tornou parte do Sistema Toyota de Produção (TPS), onde significa ‘pequenas e contínuas melhorias da parte de cada um’. Apesar da associação da palavra ‘*kaizen*’ com o TPS, fique tranquilo que o Office *Kaizen* não é uma tradução do TPS para o ambiente de escritório. Esses aplicativos simplistas estão errados, funcionam mal e não chegariam à raiz do ‘problema do escritório’.

Assim, a utilização do *kaizen* modifica os processos, a fim de torná-los melhores. Os planos *kaizen* podem estar relacionados ao projeto inteiro, ou a algo simples como a primeira fase do 5S. É o processo que precisa acontecer para assegurar que as melhorias sejam sustentadas. Chiavenato (2009, p. 275) afirma que “Para o *kaizen*, nada é estático e nem há manutenção do *status quo*, pois tudo deve ser revisto continuamente. As melhorias não precisam ser grandes, mas devem ser contínuas e constantes. A mudança é endêmica”. *Kaizen* consiste em designar pequenas melhorias, que somadas, geram grande eliminação de desperdícios.

O programa 5S é também utilizado na implantação da Manufatura Enxuta, como os demais conceitos de *Lean* e trata de um símbolo japonês para caracterizar as cinco palavras naquele idioma, iniciadas com a letra “S”. Em uma tradução pouco rigorosa, seriam cinco sensos. A ideia que emerge desse conceito é a de colocar em ordem, em vários aspectos (OHNO, 2006). Somada a aplicação do 5S, os resultados são poderosos. São eles:

- a) *Seiri* é o Senso de utilização e refere-se à eliminação do que não será necessário para utilização. Trata de separar o necessário para a realização de um trabalho e eliminar o desnecessário. Consiste no preparo do ambiente ou na atmosfera necessária e prévia à execução de algo. Não se trata de iniciar a tarefa propriamente dita. Assim, se busca a eliminação de barreiras e aumento de *performance* pelo preparo prévio da conjuntura, sem que haja a necessidade de interrupção com a tarefa iniciada. Uma

arrumação prévia, que pode, a princípio, ser julgada como perda de tempo. Entretanto, os ganhos auferidos fazem total sentido por se estar consolidando o caminho para que não haja interrupção. Trata de planejamento e projeto de ganhos prévios à execução;

- b) *Seiton* pode ser compreendido como o senso de ordenação e refere-se à organização de algo ou de um local. O material deve ser organizado e guardado em local de fácil acesso. É analisado o que se utiliza com maior frequência e que fica mais próximo. Ferramentas e equipamentos de uso esporádico podem ficar distantes e reservados;
- c) *Seisou* é compreendido como o senso de limpeza e traz como objetivo a eliminação do lixo e sujeiras, deixando uma área limpa. Pode repercutir na iluminação do ambiente, na frequência de limpeza de equipamentos, dentre outras iniciativas;
- d) *Seiketsu* é o senso de saúde e higiene, em que o foco é voltado aos três “S” anteriores, estabelecendo a eliminação das desordens, tornar o local de trabalho de fácil manutenção, melhorar as condições de trabalho e cuidar sempre da saúde e higiene pessoal; e
- e) *Shitsuke* pode ser reconhecido como o senso de autodisciplina e refere-se em disciplinar a prática dos “S” anteriores, mantendo todas as melhorias feitas. Devem ser feitas inspeções periódicas fornecendo informativos, propondo a cultura de que o local de trabalho permaneça sempre limpo e organizado. A disciplina impacta na naturalidade, habitualidade com que as iniciativas sejam regulares e haja persistência na sua adoção (OHNO, 2006).

O Trabalho Padronizado envolve tarefas específicas em sequência de atividades, passíveis de repetição para um procedimento exitoso, especialmente, no aspecto de evitar a ocorrência de falhas. A repetição torna os operadores da tarefa mais acurados em seu desenvolvimento. Como consequência, pela especialidade e repetição, a quantidade de erros tende a reduzir drasticamente. Para que seja exitosa, deve ser documentada em detalhes para que possa ser replicada.

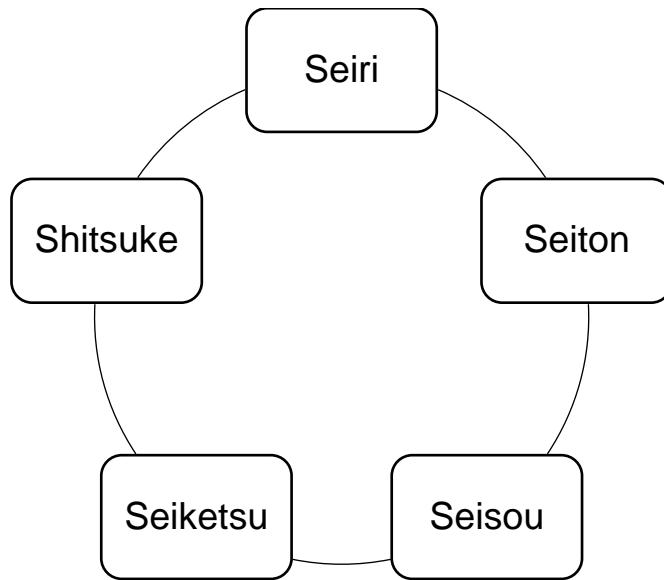
Para Duggan (2016, p. 78), o trabalho padrão colabora para a existência de regularidade e consistência nas atividades. Orienta, ainda, como conectar diferentes

atividades e células de processamento. Permite, também, atingir consistentemente ciclos de fluxo de trabalho e tempos de resposta garantidos.

Reduzidos os erros, o retrabalho também diminui, consequentemente. Sob esse ciclo de benefícios, a sequência de trabalho evolui em matéria de tempo nas tarefas realizadas e desperdício em retrabalhos (TAPPING; SHUKER, 2010). O trabalho padronizado pode se revelar verdadeira uma vantagem competitiva em qualquer organização, pois está intimamente ligado com a melhoria contínua do processo. Afeta, diretamente, a utilização de recursos, bem como o tempo estabelecido para a realização das tarefas. Em consequência, a atividade fica mapeada, de modo que a organização e os colaboradores dificilmente são pegos de surpresa.

A Figura 6 apresenta o ciclo do Programa 5S:

Figura 6 – Programa 5S



Fonte: Adaptada de Ohno, (2006).

A chamada *Kanban* possui como grande contribuição seu aspecto visual. Todo o processo ou a etapa do processo em estudo é materializado em um sistema visual de controle de fluxo de trabalho, cujo objetivo é a agilidade na reposição de materiais, para que as atividades não sejam comprometidas pela falta de insumos. Convertido para escritórios, a preocupação pode ser concentrada no fluxo ou esgotamento das informações necessárias à tomada de decisão ou ao andamento processual (TAPPING; SHUKER, 2010).

Key Performance Indicator (KPI) é outra ferramenta, na qual são conhecidos os indicadores ou métricas para rastrear processos. Como ponto fundamental está o direcionamento dos processos e decisões relacionadas para o objetivo da organização. Os principais indicadores de desempenho (KPIs) são os instrumentos de navegação vitais usados pela área diretiva, na intenção de compreensão do negócio e sua trajetória. O desempenho pode ser medido pelo conjunto certo de indicadores. Traz luz ao desempenho e o destaque para as áreas que demandam atenção (MARR, 2012).

A ferramenta do Fluxo Contínuo é baseada em várias abordagens. A mais utilizada é a *First In First Out* (FIFO). Ou seja, o primeiro processo a entrar na área é, também, o primeiro a sair. Esse procedimento evita, por exemplo, que a organização destaque uma pessoa somente para fazer a análise de qual processo deve caminhar antes do outro. Esse procedimento é extremamente simples e automatiza a entrada e saída de processos, sem a necessidade da criação de critérios sofisticados para determinar a ordem de atividades. O critério temporal descomplica o gerenciamento, em que simplesmente o primeiro processo, produto que entra é o primeiro que sai. Provavelmente sem interferência ou gerência direta individualizada, o resultado almejado é de que todos os processos tenham duração razoável e adequada (TAPPING; SHUKER, 2010).

Por fim, tem-se a Teoria das Restrições, que embora possa ser considerada uma ferramenta independente da filosofia *Lean*, utiliza a mesma finalidade. Por definição trata de uma ferramenta que combate tudo o que impede a fluidez no fluxo de trabalho, rentabilidade, taxas de retorno, despesas operacionais ou volume de estoque. Qualquer impeditivo da empresa para atingir seu objetivo é observado na aplicabilidade dessa teoria. Uma restrição no âmbito de uma companhia é qualquer situação que impede o movimento da empresa na direção dos seus objetivos. É o fator limitante da organização. Pode envolver os aspectos de rentabilidade e taxa de retorno, as despesas operacionais e, até mesmo, o volume de estoques. As dificuldades mapeadas são conhecidas como gargalos. Na aplicabilidade dessa teoria se analisa, de forma sistêmica, a organização, identificando os gargalos ou pontos de alavancagem, porém, em um processo simplificado e continuado.

Ou seja, nessa etapa do trabalho, o objetivo foi o de agregar fundamentos teóricos do conceito de *Lean Office* e seus princípios. As ferramentas *lean*, como o 5S e o Trabalho Padronizado, também foram abordadas. Considerados os principais

aspectos tocantes a burocracia weberiana, processos administrativos, modelos de gestão no serviço público e *Lean Office*, serão trazidos, nas próximas páginas, os procedimentos metodológicos para o presente trabalho.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste projeto, a Universidade do Estado de Santa Catarina é a organização objeto de estudo de uma proposta de fluxo de processo administrativo de compra, com base na filosofia *Lean*. O objetivo é buscar a melhoria e eficiência dos processos de compras realizados pelo setor de licitações da Pró-Reitoria de Administração (Proad) da instituição. Passando-se a tratar, a seguir, dos métodos e metodologia.

Por método pode-se entender o caminho ou o conjunto de processos ou operações mentais empregados na pesquisa (PRODANOV; FREITAS, 2013). Pode ser, ainda, a estrutura de abordagem em nível de abstração dos fenômenos. Ou ainda, a metodologia que consiste em aplicar técnicas que devem ser observadas na construção do conhecimento, com o intuito de comprovar a sua validade (PRODANOV; FREITAS, 2013). O método é conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros – traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista (MARCONI; LAKATOS, 2010).

Por método científico verifica-se o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento (GIL, 1999). Pode ser, também, o caminho para se chegar a determinado fim. Nesse aspecto, dada a profusão, seja de caminhos a serem trilhados, em uma alusão as formas de pensar e suas possibilidades, surge ao pesquisador a necessidade de conhecer e delimitar a via que irá percorrer para seu trajeto acadêmico. O objetivo é de que o estudante deixe suas pegadas e permita que outro interessado percorra o mesmo trajeto, coincidindo no mesmo destino.

Para Gerhardt e Silveira (2009), a pesquisa científica pode ser classificada quanto à abordagem, quanto à natureza, quanto aos procedimentos e, ainda, quanto aos objetivos.

Nesse sentido, considerando o *Design Science Research* como o mais adequado método para a proposição de artefatos do que o Estudo de Caso ou Pesquisa-Ação (DRESCH; LACERDA; ANTUNES, 2015), define-se o *Design Science Reserch* (DSR) como o método de pesquisa deste estudo, tendo em vista a sua adequação para a verificação e validação da possibilidade de aplicabilidade do *Lean Office* nos processos de compras da Universidade.

O referido método trata de uma conjectura teórica de criação de artefatos voltados ao aprimoramento dos certames, capaz de possibilitar a verificação dessas conjecturas com base no conhecimento empírico, isto é, na experiência e observação dos artefatos. Possui como propósito a modificação de situações existentes, com a finalidade de alcançar melhores resultados, prescrevendo a adoção de medidas alternativas na área gestão, foco deste estudo, com respaldo na alta relevância e no alto rigor teórico do tema posto.

A aplicação do *Design Science Research* consiste na conscientização do problema ou da modificação de uma situação que se pretende fazer. Requer, ainda, a identificação dos artefatos, isto é, dos métodos de utilização do *Lean Office* (TEGNER *et al.*, 2016). Na sequência, o desenvolvimento desses artefatos e sua avaliação, ou seja, a verificação de que atendeu às necessidades da demanda, utilizando-se da validade pragmática, que é característica de um método DSR.

Com base no método do *Design Science Research* (DSR), definem-se as seguintes diretrizes, conforme o Quadro 4:

Quadro 4 - Diretrizes de aplicação do DSR

Diretriz	Aplicação da Diretriz
Relevância do Problema	Em decorrência do dever de licitar, para contratação de obras, serviços, compras e alienações, conferido pela Constituição Federal de 1988 em seu art. 37, XXI, a realização dos certames deve observar os princípios gerais do Direito Administrativo e, sobremaneira, da Licitação com vistas a evitar atos atentatórios ao Poder Público, por consequência, a sociedade. Os processos licitatórios tendem a ser morosos e, por vezes, passíveis de conduta ilícita entre os envolvidos, em virtude da burocratização. Logo, a presente pesquisa busca, por meio da aplicação do <i>Lean Office</i> , o aprimoramento da gestão dos processos licitatórios, de modo a torná-los mais eficientes.
Artefato	Identificação dos métodos para implantação do <i>Lean Office</i> , ferramentas <i>Lean</i> .
Processo da Busca da Solução	A partir do método DSR, identificar falhas ou prejuízos, buscar uma solução com a utilização de conceitos de experimento e <i>feedbacks</i> .
Rigor da Pesquisa	A garantia do rigor da pesquisa é pautada no conhecimento científico acerca dos procedimentos licitatórios.
Avaliação	É realizada por meio da utilização prática do <i>Lean Office</i> nos processos de licitação, extraíndo-se os resultados práticos da aplicação das ferramentas do <i>Lean</i> , validando ou não a adoção das ferramentas utilizadas na busca da otimização e melhorias dos processos.
Contribuições da Pesquisa	Analizar os resultados da aplicação do <i>Lean Office</i> e registrar sua efetividade com possível aprimoramento dos processos futuros.
Comunicação da Pesquisa	Aplicação do <i>Lean Office</i> no órgão do 1º setor.

Fonte: Silva *et al.* (2016), Hevner *et al.* (2004).

Quanto à natureza, esta pesquisa é considerada aplicada, uma vez que é baseada em um estudo de caso, cuja unidade de análise é a Coordenadoria de Compras, Licitações Contratos e Importações (CLC) da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). Possui interesse prático, com o escopo de obter a resolução de problemas de uma determinada realidade, mediante a aplicação dos resultados (MARKONI; LAKATOS, 2010).

Em relação aos procedimentos, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica objetivou analisar toda a contribuição científica. Isso ocorreu em publicações verificadas em livros, revistas e periódicos, além de dissertações, teses e, até mesmo, eventos públicos e privados nas áreas de processos administrativos e *Lean Office*.

Toda a legislação pertinente também foi alvo de estudo, pois os processos administrativos com dispêndio de recurso público foram alvos de forte regulamentação, controle e fiscalização. A aplicação desse procedimento pretende ter uma revisão da literatura e posterior análise de resultados. Para a pesquisa documental foram utilizados os portais legislativos governamentais federais.

Os Tribunais de Contas da União (TCU) e do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) também foram fontes de referência documental, pois proporcionam a recuperação de informações sobre decisões de temas relevantes e boas práticas. A legislação estadual é encontrada atualizada no *site* da Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina. O Portal da Udesc, onde estão concentradas as leis, resoluções e normas internas da Universidade, também foi fonte de subsídios.

Por fim, parte substancial da análise foram os editais das contratações realizadas em processos administrativos da organização. A análise dos dados obtidos deve ser realizada em conjunto, a fim de que se possam tirar conclusões baseadas no todo, e não somente pelos métodos individuais.

A investigação bibliográfica, segundo Marconi e Lakatos (2013), “[...] trata-se de levantamento da bibliografia já publicada, em forma de livros, revistas, publicações avulsas e imprensa escrita”. Para Prodanov (2013, p.54-55), pesquisa bibliográfica é aquela “[...] elaborada a partir de material já publicado, [...], com o objetivo de colocar o pesquisador em contato direto com todo material já escrito sobre o assunto da pesquisa”; enquanto, sobre a pesquisa documental, afirma que “[...] a pesquisa

documental baseia-se em materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa".

De acordo com Marconi e Lakatos (2010, p. 48), "[...] a característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias".

Pela ordem dos objetivos de Gerhardt e Silveira (2009), a metodologia utilizada neste trabalho é baseada na pesquisa descritiva, apoiada na revisão bibliográfica e documental, já que, por meio dela, pretende-se descrever, narrar, demonstrar situações e características para estudar as peculiaridades de um fenômeno ou de um grupo (SIQUEIRA, 2005). Os dados gerados, objeto de análise, visam descrever os fenômenos ocorridos e característicos dos processos administrativos da Udesc. O objetivo é subsidiar um conjunto de proposições de melhoria.

Na fase de tratamento dos dados foi adotado o método cartesiano composto de quatro regras, a saber: evidenciar; dividir; ordenar; e avaliar (LEITE, 2001), e o relatório da pesquisa foi composto de base lógica dedutiva. As técnicas de investigação foram: a técnica do referente "[...] explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa" (PASOLD, 2015, p. 62); da categoria "[...] palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma ideia" (PASOLD, 2015, p. 31); dos conceitos operacionais "[...] uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das idéias que expomos [...]" (PASOLD, 2015, p. 45); da pesquisa bibliográfica "Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais (PASOLD, 2015, p. 239); e do fichamento.

Ou seja, para materializar o estudo, foram separados e analisados o conjunto de processos licitatórios da Udesc dos últimos anos. Em um primeiro filtro, verificou-se que os processos tramitavam em papel e seguiam determinado rito. Uma decisão importante foi a de utilizar os processos tramitados na reitoria. Justifica-se a decisão, pois o pesquisador tem acesso aos processos e arquivos dessa repartição. No caso de verificar melhorias aplicáveis aos processos, pôde fazê-lo por estar inserido na estrutura local. A partir de 2017 foi instituído o processo digital (Programa Governo Sem Papel), por meio do Decreto Estadual nº 39, com a adoção do formato eletrônico pelo Sistema de Gestão de Processos Eletrônicos (SGP-e) (SANTA CATARINA, 2019).

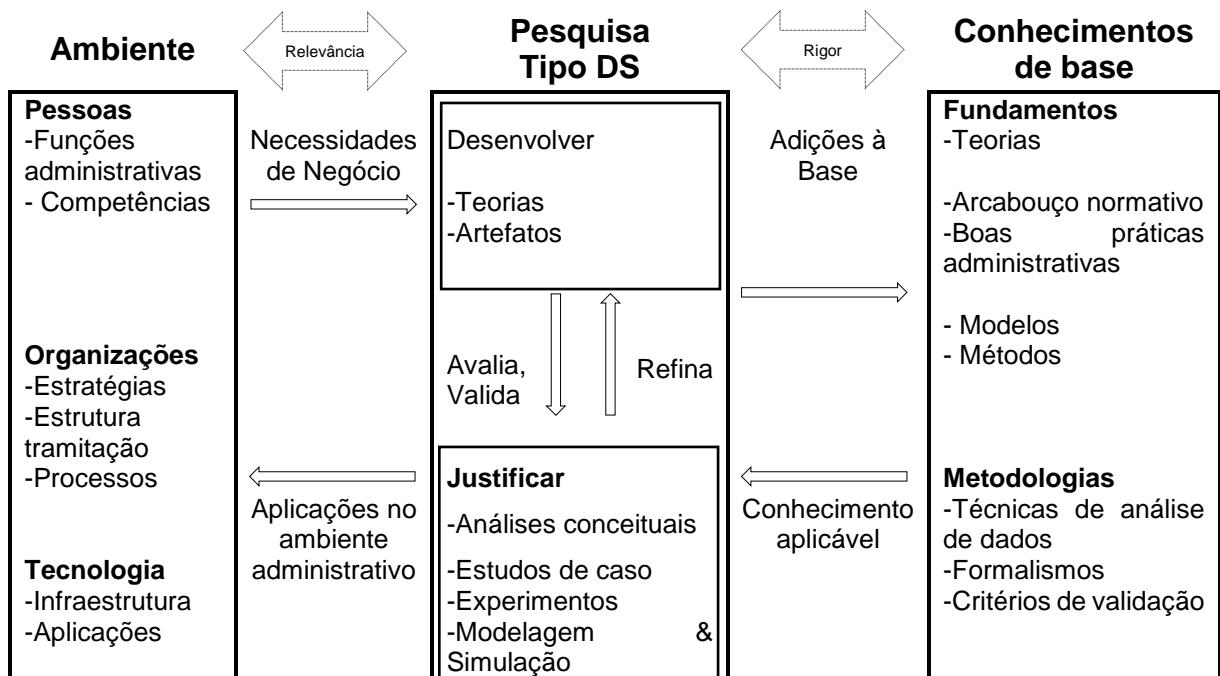
Foram necessários ajustes, avaliações e tempo para se chegar à estabilidade nas tramitações e no conhecimento e experiência dos profissionais. No ano de 2019 se atingiu a maturidade e estabilidade na tramitação dos processos por meio digital. Exemplifica-se a importância da separação dos processos por ano em razão dos balanços anuais, aporte de recurso pelo Tesouro Estadual, Relatórios de Prestação de Contas, Legislação Contábil.

Um outro filtro aplicado reside na modalidade de licitação. Foram analisados todos os processos do ano de 2019 e em uma análise das modalidades aplicáveis, chegou-se à conclusão de que a maioria absoluta dos processos se caracteriza como pregões eletrônicos, tanto de demanda certa quanto de Sistema de Registro de Preços. A quantidade total de processos tramitados na reitoria no ano de 2019 perfaz 94 processos. Foram dois Pregões Presenciais, o que corrobora e ratifica a informação de maturidade dos processos eletrônicos neste ano. Foram realizados ainda cinco concursos. Concorrência e Tomada de Preços são modalidades aplicáveis majoritariamente a obras e serviços de engenharia. Foram realizados quatro processos da primeira e oito processos na segunda modalidade. Por fim, os Pregões Eletrônicos atingiram o número de 75. Com base nesse número, decidiu-se concentrar esforços em analisar os Pregões Eletrônicos da instituição. Desse modo, havendo proposição de melhoria, seria possível irradiar por todos os processos de maior incidência da instituição.

Para Hevner, existem três ciclos relevantes para a pesquisa em ciência do *design*. São eles o ciclo de relevância, o ciclo do rigor e o ciclo do *design*. “O ciclo de relevância conecta o ambiente contextual do projeto de pesquisa com as atividades da ciência do design” (HEVNER, 2004, p. 88). Este estudo situa-se como ambiente contextual do projeto, a área de contratações públicas e os problemas a serem resolvidos com criação de artefatos que permitam a transposição de dificuldades verificados nos processos. Para o mesmo autor, “O ciclo do rigor conecta as atividades da ciência do design com a base de conhecimento de fundamentos científicos, experiência e conhecimento que informa o projeto de pesquisa” (HEVNER, 2004, p.88). Para o presente caso, pode-se trazer como fundamentos científicos, as áreas do direito administrativo e constitucional, a ciência da administração, a administração pública e os conhecimentos da filosofia *Lean* para a busca de soluções. Quanto à experiência e conhecimento, pode-se trazer as regras procedimentais utilizadas na tramitação de processos administrativos de compras públicas. Ainda para Hevner, “o

ciclo do design central itera entre as atividades principais de construir e avaliar os artefatos de design e processos de pesquisa" (HEVNER, 2004, p. 88). Ou seja, as necessidades e problemas movem a ciência do *design* para o desenvolvimento de artefatos. Caso validados, está justificada sua existência. Em paralelo, o desenvolvimento de teorias também pode motivar a criação de artefatos. Avançando na teoria, o autor Wieringa (2009) diferencia os problemas de conhecimento e problemas práticos. Sua teoria é a de que o problema seja desmontado ainda que ambos os tipos de problemas se mantenham aninhados. Veja o fluxo do DSR aplicado a pesquisa na Figura 7:

Figura 7 - DSR Aplicado a pesquisa



Fonte: adaptado de Hevner *et al* (2004).

O autor Michael Barzelay estrutura uma teoria um pouco diferente, categorizando assim:

A redocumentação é criar uma nova representação do código de computador, para que fique mais fácil de entender, enquanto a descoberta do design é usar o raciocínio do conhecimento geral ou experiência pessoal com o produto para entender completamente sua funcionalidade (2019, p. 77).

Wieringa (2009) traz o conceito de ciclo regulativo, em que, conectado ao estudo de Hevner, informa a estrutura com quatro componentes que interferem nas

questões de conhecimento. De um lado a investigação de problemas e a validação de projeto. De outro, é possível obter a implementação e a solução do projeto. Quanto à investigação dos problemas, há de se considerar que os problemas devem ser importantes, a ponto de se conceber neles oportunidades para a operacionalização de soluções. Também fica notório ao se trazer, do ciclo regulativo, a questão da validação, solução e implementação do projeto, que a apresentação de mapas de fluxo de valor atual e futuro para este estudo, bem como a proposição de artefatos que colaborem na melhoria de tramitação dos processos da Udesc trarão ganhos à instituição. A investigação do problema e a validação do projeto são intrínsecas a qualquer pesquisa em ciência do *design*.

A técnica de criação de artefatos permite, com a observação, a obtenção de *feedbacks* e validação das medidas adotadas com as ferramentas do *Lean Office*.

Método de aplicação dos princípios do *Lean Office* no escopo do estudo por meio do DSR:

Mapeamento dos Processos:

- *Buscar o estado da arte;
- *Identificar os pontos críticos; e
- *Definir possíveis melhorias previamente.



Identificação das perdas ou prejuízos:

- *Mapear o estado atual;
- *Mapear o fluxo de valor do processo administrativo de compras;
- *Identificar os prejuízos de tempo e financeiro dos servidores e da Administração; e
- *Realizar o levantamento das métricas relacionadas à análise do processo administrativo de compras, conforme metodologia *Lean Office*



Definir as alternativas de melhorias utilizando o *Lean Office*:

- *Elaborar os mapas de fluxo de valor atuais e futuro; e
- *Elaborar processos futuros.



Propor as melhorias:

- * Documentar o novo processo administrativo de compras (*to-be*);
- * Propor novos cenários de fluxos e arranjos de processos administrativos de compras, com base nos pontos de melhoria identificados no estudo, com mapa de fluxo de valor;
- * Avaliar os resultados por meio dos *feedbacks*; e
- * Com base nos resultados validar ou invalidar a utilização da filosofia *Lean Office* nos processos de licitação.

4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Neste capítulo serão apresentados os resultados da pesquisa. Para tanto, anteriormente, faz-se a contextualização da organização Udesc, que possui atuação em todas as regiões do Estado de Santa Catarina. Consolida o modelo vocacionado, ou seja, oferece seus cursos de acordo com a vocação regional, nos aspectos socioeconômico e cultural. Mantém cerca de 15 mil alunos, 168 grupos de pesquisa, 700 ações de extensão gratuitas que impactam 600 mil pessoas anualmente (UDESC, 2016).

4.1 A UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA

A Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) tem natureza jurídica de fundação (Quadro 5 - Base legal). É caracterizada como instituição pública de educação superior. Sendo pública, naturalmente, não tem fins lucrativos. Por consequência, os cursos oferecidos são gratuitos. O financiamento da estrutura da Udesc é oriundo do cidadão contribuinte catarinense. A instituição recebe 2,49% da Receita Líquida Disponível do Estado. O repasse é mensal, previsto em lei, no intuito de garantir a autonomia didática e financeira da Universidade. Já o percentual de 2,49% é definido todos os anos durante a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Quadro 5 - Base legal

BASE LEGAL	
Ato de Criação:	Decreto Estadual nº 2.802 de 20 de maio de 1965.
Reconhecimento:	Portaria Ministerial nº 893 de 11 de novembro de 1985. Resolução Nº 168/2013 CEE/SC Decreto Estadual Nº 1.914/2013.
Transformação da Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina em Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC):	Lei Estadual nº 8.092 de 1º de outubro de 1990, publicada no Diário Oficial nº 14.044 de 04 de outubro de 1990.
Estatuto da UDESC:	Aprovado pelo Decreto Estadual nº 4.184, de 06 de abril de 2006, publicado no Diário Oficial do Estado de SC nº 17.859 de 06 de abril de 2006.
Regimento Geral:	Aprovado pela Resolução nº 044/2007-CONSUNI de 1º de junho de 2007.

Fonte: COAI (2016).

Em termos de estrutura, é denominada *multicampi*: 12 unidades distribuídas em nove cidades no limite geográfico do Estado de Santa Catarina, além de 35 polos de apoio ao ensino a distância. São 59 cursos de graduação e 48 mestrados e doutorados (UDESC, 2019).

Em Florianópolis, são cinco Centros de Ensino: Centro de Ciências da Saúde e do Esporte (Cefid), este localizado na área continental da cidade. Possui, ainda, o Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (Esag); Centro de Ciências Humanas e da Educação (Faed); Centro de Educação a Distância (Cead) e o Centro de Artes (Ceart), todos localizados no mesmo terreno, na área insular do município.

Nas demais cidades do Estado, existem ainda o Centro de Educação Superior do Oeste (CEO), nas cidades de Chapecó e Pinhalzinho; Centro de Ciências Tecnológicas (CCT), em Joinville; Centro de Ciências Agroveterinárias (CAV), em Lages; Centro de Educação do Planalto Norte (Ceplan), em São Bento do Sul; Centro de Educação Superior do Alto Vale do Itajaí (Ceavi), em Ibirama; Centro de Educação Superior da Região Sul (Ceres), em Laguna; e o Centro de Educação Superior da Foz do Itajaí (Cesfi), em Balneário Camboriú.

Nos Centros de Ensino, os gestores são: um diretor-geral e quatro diretores assistentes (de ensino; de pesquisa e pós-graduação; de extensão; e de administração).

A administração central da Universidade, chamada de reitoria, é composta em Gabinete do Reitor (reitor, vice e chefia de gabinete); Pró-Reitorias (de Ensino; de Pesquisa e Pós-Graduação; de Extensão; de Administração e de Planejamento).

Também integram a estrutura, 12 órgãos suplementares: secretarias dos Conselhos Superiores; da Comunicação; do Controle Interno; de Tecnologia da Informação e Comunicação; de Cooperação Interinstitucional e Internacional. Finalmente, encontram-se as coordenadorias de Vestibulares e Concursos; Projetos e Inovação; Avaliação Institucional, além de Procuradoria Jurídica; Editora Universitária; Biblioteca Universitária e Museu da Escola Catarinense.

A Pró-Reitoria de Administração, por sua vez, compreende seis coordenadorias que atendem áreas-méio da universidade: finanças; contabilidade; licitações e compras; recursos humanos; administração e suporte; e desenvolvimento humano.

A Coordenadoria de Licitações, Compras, Contratos e Importações (CLC) é uma coordenadoria estratégica da Proad e, por consequência, da Udesc, sendo

responsável por todos os processos de contratação da instituição. Abrange obras e serviços de engenharia, de aquisições de toda natureza, podendo ser responsável por contratar no *Campus I*, como também nos demais *Campi*.

4.2 CONTEXTO DE APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Nesta etapa pretende-se apresentar os resultados obtidos sob a análise das contratações públicas da Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina no ano-exercício de 2019 com a aplicação do *Lean Office*. As licitações podem ser consideradas o método governamental para satisfação de suas necessidades administrativas que busca promover a isonomia, contratar a proposta mais vantajosa e promover o desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 1993).

Como instrumento normativo, utilizou-se a norma interna IN nº 004/2019. Foram isolados os processos do ano de 2019 sob a justificativa de estabilidade para não comprometer o estudo. Em exercícios financeiros anteriores, a tramitação dos processos seguia outro rito. Ademais, o uso mais intenso de sistema de tecnologia de informação em processos digitais demonstrou maior nível de maturidade neste ano.

No exercício financeiro de 2020, em meados do mês de março, o mundo foi acometido pela pandemia de infecções por SARS-CoV-2, que em razão das medidas de isolamento social e teletrabalho foram alteradas as demandas no setor de compras e licitações da Udesc, gerando impacto neste estudo. Em anos posteriores, a pandemia mundial arrefeceu as contratações e modificou as necessidades institucionais. Justificado o recorte temporal determinado no ano fiscal de 2019, serão analisados os processos administrativos da área de compras da Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina.

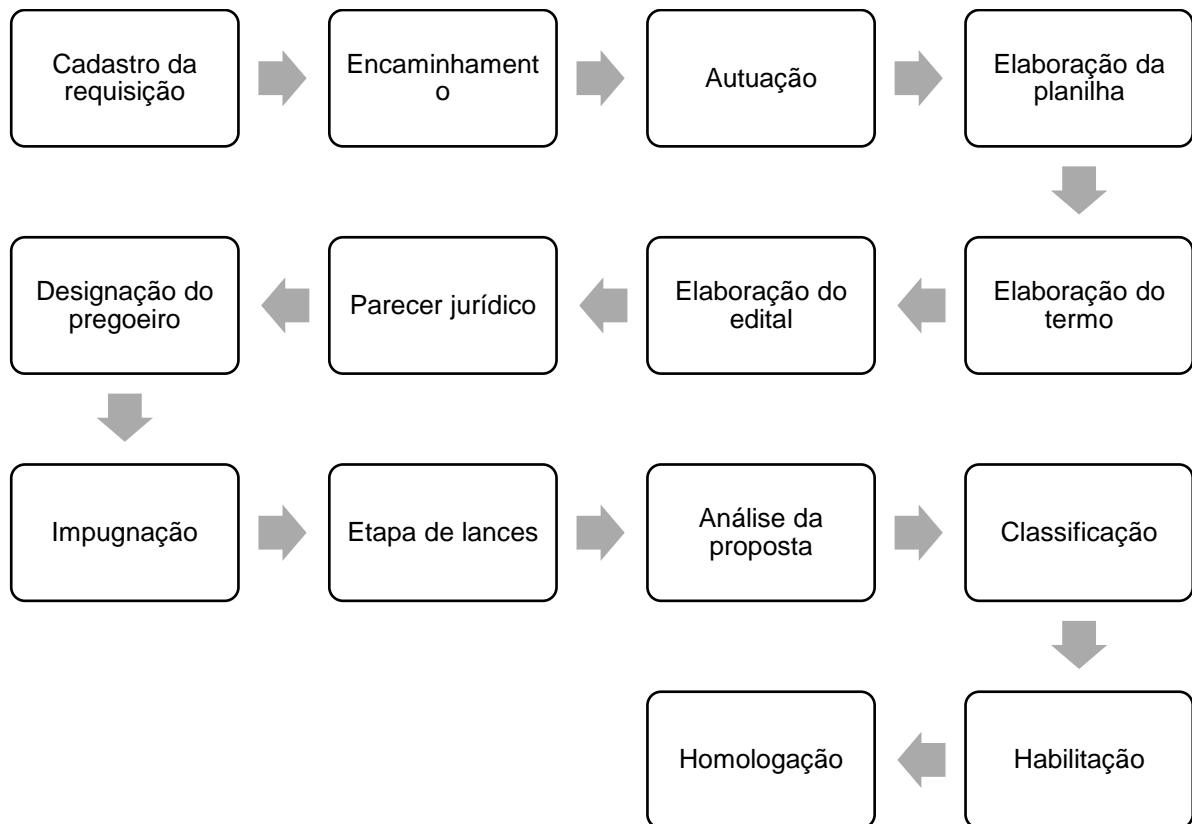
A iniciativa prevê analisar dados e obter métricas para verificar o andamento dos trabalhos na tramitação dos processos, culminando em medidas para o acompanhamento do tempo das etapas e tarefas a serem realizadas. A importância da utilização de métricas pode residir no combate a desperdícios, buscar economia e obter, para a instituição pública, as melhores soluções que o mercado dispõe para o atendimento das necessidades da organização. Buscar o atendimento do princípio constitucional da eficiência, disposto no artigo 37 da Constituição Federal na consecução do objetivo institucional, também, sob a ótica deste estudo, só é possível

estabelecendo controle e acompanhamento no desenvolvimento dos processos de contratação.

Trabalhar com métricas com base no *Lean Office* é um método produtivo para averiguar gargalos, tramitações, prazos, valores gastos, economia auferida, planejamento anual de contratações, dentre outros ganhos. Pode prover dados importantes para impulsionar mudanças no intuito de obter a melhoria processual. Como mecanismo de transparência, pode servir para dar conhecimento a toda comunidade acadêmica e a população catarinense sobre o dispêndio de recursos da organização em suas contratações.

Utilizando planilha foram demarcadas as tarefas oriundas do regulamento interno IN nº 004/2019 de cada processo, prazos, setores envolvidos, valores, modalidade licitatória, categoria de contratação (obra, projeto de engenharia, consumo, serviço, permanente), incidentes processuais (como recursos, impugnações), itens contratados, fracassados e desertos, economicidade das contratações e efetividade das contratações. De acordo com a Figura 8:

Figura 8 - Etapas do processo licitatório



Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Em levantamento de dados realizado em planilha eletrônica, verificou-se um total de 194 processos licitatórios realizados por toda Udesc (Tabela 2 - Modalidade de licitação). Destes, foram realizados 94 processos pela reitoria. Do montante de processos da reitoria, 75 processos foram pregões eletrônicos, de demanda certa e SRP. Desse modo, pela substancial maioria na incidência, foi definido o escopo do estudo nesta modalidade de contratação. Havendo melhorias a serem propostas, o potencial de ganho se avoluma pela quantidade de processos atingidos.

Tabela 2 - Modalidade de licitação

Modalidade Licitação	Udesc	Reitoria
Pregão Presencial	13	05
Pregão Eletrônico	142	75
Concurso	05	05
Concorrência	08	04
Tomada de Preços	26	08
TOTAL	194	94

Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Neste levantamento, foram diagnosticadas as principais informações processuais com dados relevantes para mapear em detalhes a área de compras da Universidade. Tais dados podem servir de fonte de informação para subsidiar atos decisórios, tanto pelos próprios setores envolvidos como pela alta administração. São eles:

- a) número de edital;
- b) centro licitante;
- c) número do processo SGP-e;
- d) objeto a ser licitado;
- e) modalidade de licitação;
- f) tipo de licitação;
- g) categoria da contratação;
- h) data de início do processo;
- i) encaminhamento do termo de referência;
- j) aprovação do termo de referência;
- k) entrada no setor de licitações;
- l) envio para parecer jurídico;
- m) parecer jurídico;

- n) parecerista;
- o) pregoeiro/comissão designados;
- p) assinatura do edital;
- q) publicação do edital;
- r) sessão pública;
- s) homologação;
- t) contratação;
- u) quantidade de itens licitados;
- v) quantidade de lotes licitados;
- w) valor dos itens licitados;
- x) questionamentos recebidos;
- y) impugnações recebidas;
- z) impugnações aceitas;
- aa) recursos recebidos;
- bb) recursos acatados;
- cc) retorno de fases;
- dd) itens homologados;
- ee) itens fracassados;
- ff) valor dos itens fracassados;
- gg) itens desertos;
- hh) valor dos itens desertos;
- ii) valor de referência dos itens adjudicados;
- jj) valor adjudicado;
- kk) economicidade;
- ll) percentual de economicidade;
- mm) efetividade de contratação;
- nn) *status* do processo; e
- oo) dias do processo.

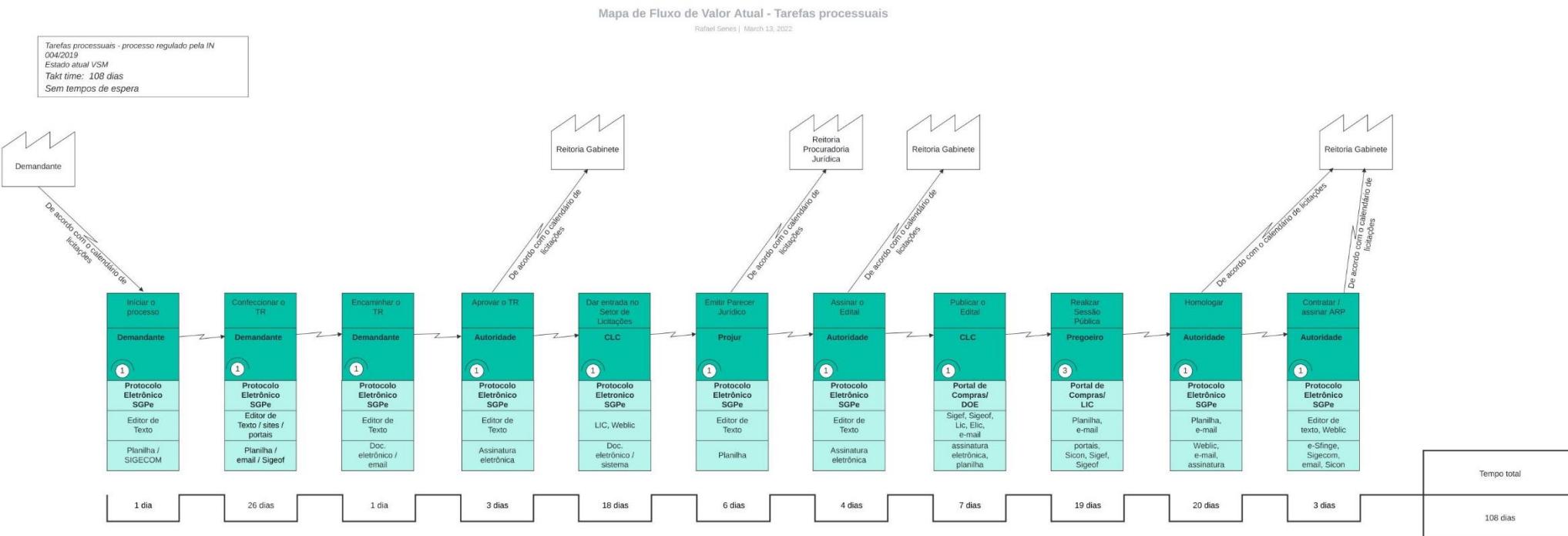
Os dias do processo em cada setor são uma importante referência. Já sob o estudo do *Lean* e a intenção de confeccionar mapas de fluxo de valor, foram destacados alguns conceitos importantes como valor, fluxo de valor, tarefas, recursos utilizados, pessoas envolvidas na tramitação e dias para elaboração de cada tarefa.

A etapa seguinte consistiu em delimitar as tarefas processuais que poderiam ser objeto de melhoria. Desse modo, optou-se por selecionar as tarefas, fluxos de comunicação que ocorrem, partem ou retornam para o setor de compras e licitação da Reitoria, pois são passíveis de *kaizens*. Assim, foram destacados para este estudo as tarefas de:

- a) iniciar o processo;
- b) confeccionar o termo de referência;
- c) encaminhar o termo de referência;
- d) aprovar o termo de referência;
- e) dar entrada na CLC (Coordenadoria de Licitações);
- f) emitir parecer jurídico;
- g) assinar o edital;
- h) publicar o edital;
- i) realizar sessão pública de pregão;
- j) homologar;
- k) contratar/assinar contrato.

Entrelaçando tais tarefas está a quantidade de dias para a elaboração dos Mapas de Fluxo de Valor Atual (Figura 9) e Futuro (Figura 11). Para Tapping e Shuker (2010, p. 78), “as métricas *Lean* são sempre baseadas nos sete desperdícios mortais. Ainda que algumas métricas sejam genéricas para quase todos os fluxos de valor, haverá outras que são específicas para seu fluxo de valor em particular”. Assim, foram construídas as métricas para constituir as informações relevantes que serviram de base para a utilização do *Lean Office*, com possível diagnóstico de desperdícios e proposições de melhoria no fluxo futuro (*kaizens*).

Figura 9 - Mapa de Fluxo de Valor Atual – Tarefas Processuais



Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Os conceitos de valor e de fluxo de valor explorados no tópico 2.6.1 retornam aqui e se conectam com aferição dos resultados do estudo. O Mapa de Fluxo de Valor (MFV) atual tem como objeto central a descrição das tarefas, com o estabelecimento de tempos e fluxos de comunicação dentro do processo. Conforme levantado em planilha chegou-se à configuração do Mapa de Fluxo de Valor atual com 11 etapas processuais ativas (Figura 9). Parte da tarefa que é realizar sessão pública foi considerada tempo fora do processo, pois não há intervenção a ser proposta por se tratar de obediência a dispositivo legal de intervalo de publicação (oito dias úteis).

Para Keyte e Locher (2016, p. 7):

O objetivo do mapeamento do fluxo de valor é ajudar uma equipe a visualizar e comunicar não apenas como sua organização atua hoje, mas também como ela deve agir no futuro para melhorar o desempenho em termos de custo, serviço e qualidade de seus produtos e serviços.

Os tempos que constam no MFV são contados em dias e resultam da média auferida, calculados com base nos dados existentes e obtidos no setor CLC/Proad/Udesc. O demandante do produto ou serviço desencadeia o fluxo e a reitoria figura como cliente principal. As etapas do impulsionamento processual foram extraídas da norma IN nº 004/2019, documento produzido pela Proplan/Udesc.

Para Chiavenato (2009, p. 275),

Mas, a abordagem kaizen não significa somente fazer melhor as coisas, mas conquistar resultados específicos (como eliminação do desperdício - de tempo, material, esforço e dinheiro - e elevação da qualidade - de produtos, serviços, relacionamentos interpessoais e competências pessoais) para reduzir custos de fabricação, projetos, estoques e distribuição a fim de tomar os clientes mais satisfeitos

Figura 10 - Kaizen



Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

O presente mapa tem como objeto central o estabelecimento de tempos e fluxos de comunicação dentro do processo de aquisição da instituição pública estadual Udesc, via licitação, regulamentado pela norma IN nº 004/2019, termos descritos no Quadro 6.

Quadro 6 - Responsabilidade no processo licitatório

Termo	Descrição
Demandante	Responsável pela solicitação do material ou serviço.
Autoridade	Ordenador de despesa, responsável pelas autorizações dos processos administrativos de compras, homologação do processo, anulação do processo e autorização de pagamento.
CLC	Coordenadoria de Compras, Licitações Contratos e Importações.
Projur	Procuradoria Jurídica, cujos advogados, pareceristas verificam o atendimento da legalidade nos processos administrativos de compras.
Pregoeiro	Autoridade designada para a condução do certame licitatório em dia e hora marcados.

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

O regulamento normativo e analisado sob a ótica do fluxo de valor organiza-se em 11 fases ativas distintas. O mapa foi confeccionado com base nos dados coletados. Sob a ótica do processo administrativo de compra, as classificações doutrinárias clássicas e mais utilizadas no tratamento do tema, costumam separar o processo em fase interna e fase externa. A fase interna, em resumo, é quando apenas o público interno impulsiona e atua no processo, são os servidores da instituição. A fase externa inicia com a publicação do edital e finaliza com a contratação do serviço ou compra do produto (MEIRELLES, 2016, JUSTEN FILHO, 2014).

Os tempos que constam no MFV são valores médios, calculados com base nos dados existentes e obtidos no setor CLC/Proad/Udesc. Nele consta a norma reguladora como documento principal e norteador do processo. O demandante do produto ou serviço desencadeia o fluxo processual. Após a contratação, é devolvido, ao demandante, os dados do contratado para que gerencie a execução contratual.

Para o cálculo dos tempos, foram utilizadas a média simples dos 75 processos de pregão que tramitaram na Universidade. São utilizadas as seguintes ferramentas e aplicações para a tramitação processual de contratações na Udesc:

- a) Diário Oficial do Estado (DOE) Diário Oficial da União (DOU) e Sítios Eletrônicos de Imprensa Oficial, onde são publicados os avisos legais relativos aos certames licitatórios. Sob a responsabilidade do Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina (Ciasc) e Secretaria de Estado da Administração de Santa Catarina (SEA/SC). O DOU é de responsabilidade da Imprensa Nacional e utilizado em casos de utilização de recursos federais provenientes de convênios;
- b) jornais privados de circulação estadual: solicitado, quando cabível à Secretaria de Estado da Comunicação Secom/SC, por e-mail;
- c) Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão (e-Sfinge). Trata-se de conjunto de aplicativos integrados e relacionados à missão do TCE no controle das compras públicas em favor da cidadania. Nessa ferramenta devem ser enviadas as informações relativas aos processos realizados para efeitos de auditoria e fiscalização pelo órgão citado, integrante do Poder Legislativo de Santa Catarina. Junto ao mesmo Tribunal de Contas de Santa Catarina se faz necessário alimentar o TCE VIRTUAL (Pregões acima de R\$ 1.430.000,00 e Concorrências) – IN-TCE-0021/2015;
- d) Sistema de Gestão de Processos Eletrônicos de Santa Catarina (SGPE). Substituiu o papel. Todos os processos tramitam e são impulsionados nesse sistema, envolvendo pessoas, setores e órgãos estaduais. Trouxe novos ares e dinamismo à confecção e tramitação de processos administrativos. É das ferramentas mais modernas, pois impulsiona processos, colhe assinaturas eletrônicas, dentre outras facilidades. Desenvolvida por empresa privada sob impulsionamento do Ciasc e SEA/SC;
- e) Sistema de Contratos (Sicon). Sistema repositório em que é realizado o cadastro e a busca de todos os contratos da Udesc, além de informações complementares como aditivos, Centros de Ensino participantes, dentre outros. Desenvolvido e sob responsabilidade da Udesc;
- f) Sistema de Gerenciamento de Compras (Sigecom). Local onde existe cadastro de materiais e são realizados os pedidos de compras, aglutinados e catalogados nas fontes de despesa e materializados em planilha para compor

os anexos do edital do certame licitatório. Não é possível utilizar para serviços. Desenvolvido e sob responsabilidade da Udesc;

g) Sistema de Gerenciamento Orçamentário e Financeiro (Sigeof). Realiza a repartição orçamentária, financeira e bloqueio de recurso internamente na Udesc para a realização de despesas, vez que a instituição tem estrutura legal com CNPJ único. Por essa fragmentação territorial e unidade jurídica existe a necessidade de análise de gastos de forma unificada para o cumprimento de legislação fiscal. Desenvolvido e sob responsabilidade da Udesc.

h) Sistema Oficial de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade da Secretaria de Fazenda do Estado de Santa Catarina (Sigef). Nele, os recursos são de fato providos e bloqueados para custear determinada despesa por determinação legal;

i) Portal de Compras de Santa Catarina – portal de licitações, onde são publicados os editais de licitação, e os licitantes realizam o Cadastro de Fornecedor para o Estado. Sistema que é utilizado para o Pregão Presencial. Sistema desenvolvido pelo Ciasc.

j) E-Lic – portal de licitações onde são disputadas as licitações na modalidade de Pregão Eletrônico. Acessado tanto pelo órgão comprador como pelos licitantes. Sistema desenvolvido por empresa privada, contratada pela SEA com interação com o Ciasc;

k) WebLic – nova versão do Sistema de Licitações e Compras (LIC) – onde é cadastrada a licitação para ser integrada no portal externo (ou no Portal de Compras, quando Pregão Presencial; ou no E-Lic, quando Pregão Eletrônico). Sistema desenvolvido pelo Ciasc;

l) Siconv ou Plataforma + Brasil, quando utilizado recursos de convênios. Responsabilidade do Governo Federal;

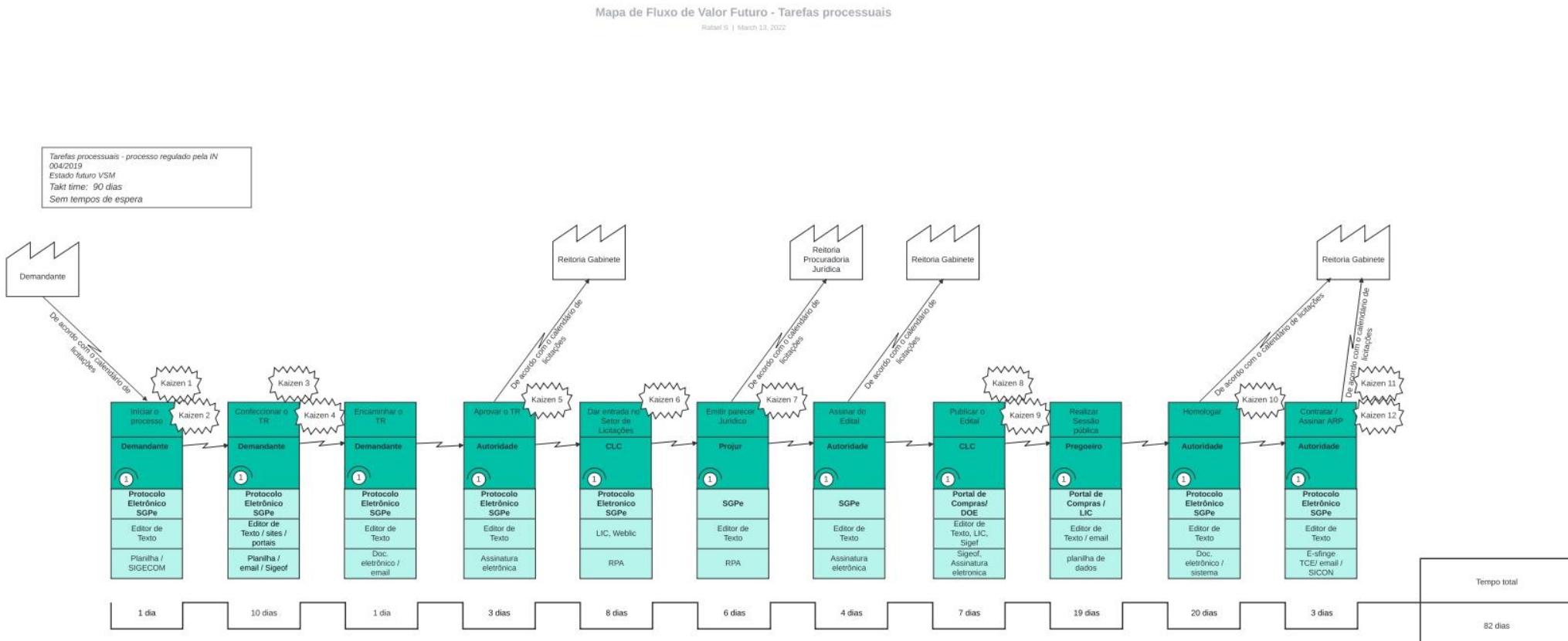
m) Sicop quando trata de licitação de obras e serviços de engenharia. Sob responsabilidade SIE/SC; e

n) Portal de Compras de Santa Catarina (e-LIC) – portal de licitações em que são publicados os editais e acessados pelos fornecedores. É ainda o local onde ocorre a disputa do certame, em todas as fases, procedimentos e recursos determinados pela legislação.

Somados os tempos de cada etapa, atinge-se uma média de prazo de ciclo processual de 108 dias. Com o diagnóstico detalhado é possível averiguar, em cada fase, a incidência de desperdícios ou a oportunidade de proposição de melhoria processual.

Com base no presente diagnóstico e arcabouço de informações foi possível obter o registro de todo o ciclo processual, bem como um inventário de toda a estrutura e recursos necessários para o ecossistema da coordenadoria de licitações, compras, contratos e importações da Proad/Reitoria para realizar suas tarefas institucionais, no que tange aos processos administrativos de compras na modalidade pregão sob a forma eletrônica. Assim, em análise contínua foi possível prever e propor melhorias processuais e apresentar o Mapa de Fluxo de Valor Futuro, conforme será destacado a seguir.

Figura 11 - Mapa de Fluxo de Valor Futuro – Tarefas processuais



Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Por meio do mapa construído anteriormente, foi possível identificar alguns pontos de melhoria e possíveis áreas para construir soluções que visem o objetivo estabelecido. Baseado nas informações do MFV Atual (Figura 9) e no estudo da norma vigente, culmina a proposta das seguintes proposições de melhorias no fluxo de processo:

Quadro 7 - Proposta de melhoria de processo

Kaizen	Desperdício	Sugestão de ação	Ganho
Kaizen 1	Ausência de notificações aos interessados de cada mudança na situação processual.	Comunicação eletrônica automatizada (notificação ao usuário) do andamento processual, a cada fase a todos os interessados. Pode ser replicado em todas as fases.	Redução de ligações telefônicas, e-mails e perguntas sobre o <i>status</i> processual.
Kaizen 2	Algumas demandas são cadastradas em planilha e outras em sistema Sigecom.	Padronização de ferramenta para o início processual.	Não há redução de tempo, mas facilita a tarefa e evita ocorrência de erros, métrica de ciclo de retorno.
Kaizen 3	Sobreprocessamento, tempo de espera alto e pessoal subutilizado.	Catálogo de produtos e serviços padronizado.	Oito dias.
Kaizen 4	Tempo de espera para o retorno de orçamentos individualizados.	Portal de preços com informações de contratações de todo o país, obtidos com um clique em um relatório.	Oito dias.
Kaizen 5	Falta de padronização.	A padronização das etapas anteriores facilita a análise e aprovação.	Não há redução de tempo, mas facilita a tarefa e evita ocorrência de erros, métrica de ciclo de retorno.
Kaizen 6	Falta de padronização de edital e condições de negócio.	Solução de RPA (<i>Robotic Process Automation</i>) para blocos texto para a composição de editais padronizados e automatizados, com aproveitamento das	10 dias.

		informações geradas nas fases anteriores.	
<i>Kaizen 7</i>	Falta de padronização e tempo de espera excessivo.	Solução de RPA (<i>Robotic Process Automation</i>) para pareceres jurídicos automatizados.	Facilita a tarefa, padroniza o entendimento para situações análogas.
<i>Kaizen 8</i>	Falta de padronização e tempo de espera excessivo.	Interoperabilidade de sistemas (Sigef e Sigeof), (LIC e Elic) para atuarem em conjunto, intercambiar informações.	Evita retrabalho, reduz erros.
<i>Kaizen 9</i>	Defeitos	Travar o andamento processual caso não ocorra a fase de publicação legal. Automatizar a contagem de intervalo de prazo legal evita erro humano.	Não há redução de tempo, mas facilita a tarefa e evita erros.
<i>Kaizen 10</i>	Falta de padronização e tempo de espera excessivo.	Puxar os dados do certame no Weblic para alimentar o DOE.	Evita erros e retrabalho.
<i>Kaizen 11</i>	Falta de padronização e tempo de espera excessivo.	Interoperabilidade de sistemas permitindo o e-Sfinge buscar as informações no Weblic e no Sicon de modo automatizado.	Auditoria sem intervenção humana.
<i>Kaizen 12</i>	Tempo de espera excessivo.	Simultaneidade no envio de contrato para assinatura para a autoridade e fornecedor.	Reduz a divergência de data de assinatura entre as partes.

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Necessário pontuar nos *kaizens* 3, 4 e 6, a questão do cálculo dos dias auferidos em benefício da instituição e dos usuários beneficiados com a menor duração por processo. Os *kaizens* 3 e 4 referem-se à tarefa de confeccionar o Termo de Referência. O *kaizen* 3 propõe como melhoria a adoção de catálogo de produtos e serviços padronizado. Como exemplo, pode-se utilizar o Portal Nacional de Contratações Públicas⁹.

Nesse portal, criado por determinação da Lei nº 14.133/2021, serão inseridos todos os editais, de todos os órgãos da administração pública, sejam federais,

⁹ www.pnccp.gov.br.

estaduais ou municipais. Adicionado à metodologia de padronização, esse portal propõe a disponibilidade de todas as compras e contratações, de toda a administração pública. De modo que a confecção de um Termo de Referência, que era realizada em 13 dias de trabalho, possa ser reduzida.

O tempo total da tarefa foi arbitrado em cinco dias, uma semana de trabalho de um servidor. Foi considerado tempo suficiente para pesquisar no Portal Nacional e obter Termos de Referência padronizados, que outras instituições já utilizaram para suas contratações. Desse modo, cinco dias foi considerado tempo suficiente para pesquisar e editar as informações necessárias ao contexto local. Outro redutor importante é a quantidade de sistemas utilizados na Universidade para a confecção do Termo de Referência se reduzir, pois toda a informação necessária se concentrada nesse portal.

Já a tarefa de obter orçamentos é contígua à tarefa de confeccionar o Termo de Referência e decorre desta. Ou seja, a administração pública descreve o objeto, as condições de fornecimento e quantidades que deseja adquirir e, na sequência, obtém orçamentos para os produtos de que necessita. Isso se faz necessário para conhecer os preços praticados no mercado e poder adquirir o que necessita para sua atividade a preços justos.

No referido Portal Nacional, assim como os produtos e serviços padronizados, serão disponibilizados os preços das licitações que os órgãos de todas as esferas praticaram. Assim, uma atividade espinhosa e altamente manualizada será realizada com alguns cliques. No campo do cálculo desta atividade melhorada com o uso do portal unificado também é observada.

A atividade foi auferida trazendo uma média de 13 dias para a obtenção de orçamentos para balizar a contratação. Com a informação de todos os contratos de todas as instituições em um só ambiente virtual, arbitrou-se para a realização da tarefa, ou seja, a obtenção de relatórios das compras de outras organizações públicas em uma semana de trabalho, cinco dias.

Para o *Kaizen* 6, a tarefa designada é a de montagem do edital de licitação. Trata-se de finalizar a fase interna da licitação (em que apenas o público interno da instituição conhece e manipula o processo), para providenciar a fase externa da licitação, a medida de tornar público aos interessados que a administração pública pretende contratar (JUSTEN FILHO, 2014). Nessa propositura, inúmeros recursos, sistemas, tarefas e atividades são realizadas. Com uma solução de tecnologia RPA,

realizando a montagem do edital em blocos, a tarefa consegue ser realizada em tempo menor, ou seja, de um total de 18 dias, passa a ser realizada em oito dias de trabalho. Portanto são 10 dias, ou duas semanas de trabalho reduzidas, conforme detalhado no Quadro 8.

Quadro 8 – Tarefas e recursos

Tarefa	Descrição da tarefa	Responsável	Recurso
Confeccionar o termo de referência.	Descrever o produto (especificações), quantidades, condições contratuais, levantamento de preços, indicação disponibilidade orçamentária.	Responsável técnico (pode ser mais de uma pessoa).	SGPE, editor de texto, planilha, Sigecom, Sigef, Sigeof, consulta em editais anteriores, e-mails, ligações telefônicas, consulta a outros órgãos e sistemas de preços, visita a lojas para obter orçamentos.
Dar entrada no setor de licitações	Cadastrar todos os itens manualmente, determinar loteamento do processo, determinar ou editar prazos, condições de entrega, editar o termo de referência para o sistema, no LIC montar o processo para a fase externa.	Servidor da CLC.	SGPE, Weblic, LIC, editor de texto, Excel, assinatura eletrônica.

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Para Lareau (2002, p. 119),

O mapeamento de fluxo de valor é uma metodologia de fluxograma altamente estruturada e padronizada que se concentra em tempos de ciclo e tempos de espera (lead), bem como filas. Como seria de esperar, não existe uma maneira “certa” de fazer o mapeamento do fluxo de valor. Tampouco existe uma organização ou nível de processo no qual ela seja aplicada. O mapeamento do fluxo de valor foi aplicado a uma organização inteira, a um centro de atendimento ao cliente ou a um processo de pedido de vendas.

Selecionar Modelos de Pareceres para tipos específicos de modalidades de licitação. Essa classificação usará regras simples, sendo uma tipologia de tipos de pareceres e vínculo com os tipos de modalidades. Adesão ou construção de portal unificado de compras em que a instituição receba informações atualizadas sobre o

que outras instituições públicas estão comprando, com informações de preços. Um dos maiores desperdícios verificados é a necessidade atual de solicitação de orçamentos individualizados a cada processo para que se componha um valor médio de preços, para que a instituição determine o máximo que pretende pagar a cada compra. As empresas não ganham nada para fornecer orçamento, portanto, deixam esse "favor" em segundo plano, ou até mesmo, não retornam o pedido de orçamento. São enviados e-mails, realizadas ligações, ou até mesmo, visitas em lojas e estabelecimentos para obtenção de preços demarcados para a composição de preços, sem os quais o processo não avança. Obter um relatório de um sistema confiável com preços atualizados e realizar a conferência da tarefa pode reduzir, sensivelmente, a fase de orçamentação.

Adesão ou confecção de um catálogo eletrônico padronizado de produtos e serviços com informações atualizadas e unificadas para que as aquisições atendam às várias áreas da instituição, trazendo vantagens econômicas pelo volume de compra. Outra consequência é a facilidade de manutenção, pois a multiplicidade de produtos pode gerar multiplicidade de contratos para a manutenção.

A adoção da interoperabilidade de sistemas pode agregar valor, reduzir tempo e trazer ganhos aos processos administrativos de compras. Nesse sentido: "Intercâmbio coerente de informações e serviços entre sistemas. Deve possibilitar a substituição de qualquer componente ou produto usado nos pontos de interligação por outro de especificação similar, sem comprometimento das funcionalidades do sistema" (REUNO UNIDO, [19--], *apud*, BRASIL, 2020). "Habilidade de transferir e utilizar informações de maneira uniforme e eficiente entre várias organizações e sistemas de informação" (REUNO UNIDO, [19--], *apud*, BRASIL, 2020).

Como objetivos definidos estão a integração das informações, a eliminação de erros, de retrabalhos e desperdícios, otimizando as atividades e atuando de maneira integrada. A interoperabilidade entre os sistemas pode colaborar na eliminação de desperdícios.

Baseado nas fragilidades, equívocos e possibilidade de melhorias, passou-se a composição de artefato para propor a instituição que promova nos seus regulamentos, os conceitos e objetivos mais sensíveis e petrificados de valores públicos a serem colocados nos processos administrativos de compras institucionais.

5 CONCLUSÃO

O objetivo dessa pesquisa consistiu em propor novo fluxo de trâmite de processos administrativos nas contratações públicas da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc), com base na filosofia *Lean* e sua adoção em processos administrativos pelo *Lean Office*. Para tanto, foi realizado diagnóstico nos processos administrativos de compra da Universidade no exercício financeiro de 2019, na modalidade pregão, na forma eletrônica. De início, a preocupação residiu em compatibilizar o setor público (processos administrativos, processos de compra, modelos de gestão na administração pública) e o seu encaixe com o setor privado, pela filosofia *Lean*, mais especificamente, o *Lean Office*.

Conclui-se haver a possibilidade de conectar os dois mundos, a análise dos processos residiu em buscar fragilidades, sobrecargas administrativas e pontos de possível melhoria – sem colidir com qualquer imperativo legal ou regulamentador. Dessa análise foi possível produzir os Mapas de Fluxo de Valor. Foram separadas as tarefas mais distintas na tramitação dos processos. Foi possível diagnosticar como média de tempo 108 dias nos 75 processos realizados na reitoria na temporada administrativa de 2019.

Com esse diagnóstico em mãos, foi possível realizar propositura com melhorias sugeridas em 12 *kaizens* com variadas proposições. As propostas atendem a todos os requisitos legais e regulamentadores. Com base nos *kaizens* e nas fragilidades verificadas, foi possível elaborar artefato de norma interna institucional trazendo conceitos e objetivos a serem buscados nos processos administrativos de compras da Udesc. Como subproduto, surge a possibilidade de mais dois artefatos, um calendário de contratações e um plano diretor de contratações, com vistas a estimular e promover o planejamento e a cultura de buscar contratações sustentáveis, com padronização de produtos, serviços e procedimentos eficientes e transparentes.

Por fim, o trabalho não pretende encerrar ou esgotar o tema. Existem inúmeras iniciativas governamentais de ordem diversa intencionadas a eficientizar a prestação de serviços públicos nas mais diversas áreas, o que pode ser alvo de levantamento e estudo. Sobre as contratações públicas, demonstram ser área sensível da administração pública, podendo ser alvo de melhorias contínuas, adesão a boas práticas e direcionadas à almejada coparticipação dos cidadãos, estimulada por amplos mecanismos de transparência.

REFERÊNCIAS

ANDION, Carolina. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos Ebape.Br**, [s.l.], v. 10, n. 1, p. 01-19, mar. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebapec/8LPjXpK63qdrmdBcffkvg6k/?lang=pt>. Acesso em: 20 ago. 2021.

ANGELIS, Cristiano Trindade de. A emergência da reforma do estado brasileiro: a governança compartilhada e o modelo do novo serviço público. **Planejamento e Políticas Públicas - PPP**, Brasília: IPEA, n. 45, p. 13-46, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/583>. Acesso em: 06 mar. 2022.

BALABUCH, Pauline (Org.). **Princípios e filosofia lean**. Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2017. Disponível em: <https://www.atenaeditora.com.br/wp-content/uploads/2017/12/E-book-Sistema-LEAN.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BANCO MUNDIAL. **Relatório de desenvolvimento mundial: governança e a lei: visão geral**. Washington, DC: Grupo Banco Mundial, 2017. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/>. Acesso em: 06 mar. 2022.

BARZELAY, Michael. **A Gestão Pública como uma disciplina profissional orientada ao design**. Brasília: DOU, 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/579494/publicacao/16434817>. Acesso em: 14 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto Nº 9.412, de 18 de junho de 2018**. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 jun 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9412.htm#art1. Acesso em: 26 de jan. 2021.

BRASIL. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 jun 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 20 de jan. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Brasília, DF, 06 mar. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 23 fev. 2022.

BRASIL. Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm. Acesso em: 22 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: DOU, 30 jul. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 23 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: DOU, 01 jul. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 23 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: DOU, 10 jun. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 23 fev. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 2026, de 04 de maio de 2000. Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Brasília, DF: DOU, 05 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/2026.htm#:~:text=2026&text=MEDIA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%202.026%2C%20DE%204%20DE%20MAIO%20DE%202000.&text=Institui%2C%20no%20%C3%A2mbito%20da%20Uni%C3%A3o,de%20bens%20e%20servi%C3%A7os%20comuns.. Acesso em: 23 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Do Eletrônico ao Digital. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em: 23 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia: Plataforma Mais Brasil Siconv. Brasília, DF. 2021. Disponível em: <https://siconv.com.br/voce-sabe-quanto-custa-uma-licitacao/>. Acesso em 14 mar.2021.

BRASIL. Ministério da Transparência. Controladoria Geral da União. **Nota Técnica nº 1081, de 2017.** Proposta de alteração dos limites das modalidades da Lei nº 8.666/93 e outras. Brasília, DF, 17 jul. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2017/07/cgu-divulga-estudo-sobre-eficiencia-dos-pregoes-realizados-pelo-governo-federal/nota-tecnica-no-1-081-2017-cgplag-dg-sfc.pdf/view>. Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Interoperabilidade.** 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/geoprocessamento-1/interoperabilidade>. Acesso em: 23 fev. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Estratégia de Governança Digital:** transformação Digital: cidadania e governo. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação. Brasília: MP, 2018.

BRASIL. **Portaria da Sege nº 8673, de 19 de julho de 2021.** Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: DOU, 19 jul. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-seges/me-n-8.678-de-19-de-julho-de-2021-332956169>. Acesso em: 21 mar. 2022.

BRASIL. **Portaria da Sege nº 938, de 02 de fevereiro de 2022.** Institui o catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, em atendimento ao disposto no inciso II do art. 19 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.. Brasília, DF: DOU, 03 fev. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-938-de-2-de-fevereiro-de-2022>. Acesso em: 21 mar. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado.** Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 112/2007.** Plenário. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Sessão de 07/02/2007. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*KEY%253AACORDAO-COMPLETO-27452/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 26 de jan. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1734/2009**. Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 05/08/2009. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1132903/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 28 de jan. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2392/2006**. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 6/12/2006. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-33882/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 28 de jan. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração pública burocrática à Gerencial. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial** Rio de Janeiro: FGV, 2005.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos (org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3521/1/Planejamento%20e%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 7 ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2020.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**: teoria e mais 500 questões com gabarito. Rio de Janeiro: Elsevier: Campus, 2009

COSTA, Frederico Lustosa. **Reforma do estado e contexto brasileiro**: crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Jane Vinzant. **The New Public Service**: Serving, not Steering. New York: M.E.Sharpe, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DIAS, Pedro Henrique Rodrigues de Camargo. Novo serviço público no Brasil: estudo do orçamento participativo em porto alegre. **Rev. Fae**, Curitiba, v. 19, n. 1, p. 34-47, jun. 2016. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/63>. Acesso em: 20 ago. 2021.

DRESCH, Aline; LACERDA, Daniel Pacheco; ANTUNES JUNIOR, Jose Antonio Valle. **Design science research**: método de pesquisa para avanço da ciência e tecnologia. Porto Alegre: Bookman, 2015.

DRUMOND, Alexandre Matos; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; SILVA, Edson Arlindo. Predominância ou coexistência?: modelos de administração pública brasileira na política nacional de habitação. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 48, n. 1, p. 3-25, fev. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/fsJhVDkhWY3n3HYXpJwcT9d/?lang=pt>. Acesso em: 20 ago. 2021.

DUGGAN, Kevin J. **Beyond the Lean Office**: a novel on progressing from lean tools to operational excellence. Boca Raton, FL: CRC Press, 2016.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**: formação do patronato político brasileiro. 13. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1998.

FARIA, Luciana Jacques. Nova Administração Pública: o processo de inovação na administração pública federal brasileira visto pela experiência do concurso inovação na gestão pública federal. In: ENCONTRO DA ANPAD, 33., 2009, São Paulo. **Anais** [...] . São Paulo: Enanpad, 2009. p. 1-15. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS378.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.

FENILI, Renato. **Desempenho em processos de compras e contratações públicas**: um estudo a partir da inovação e das práticas organizacionais. 2016. 340f. Tese (Doutorado em Administração). Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

FERNANDES, José Amauri Costa. **Framework de governança e gestão das aquisições públicas**: uma proposta de intervenção para o IFRN. 2021. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

FOUNTAIN, Jane E. **Construindo um Estado Virtual**: Tecnologia da Informação e Mudança Institucional. Brasília: ENAP, 2005.

FREDERICKSON, H. George. Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration. **Public Administration Review**, v. 56, n. 3, 1996, p. 263-270. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/976450>. Acesso em: 20 ago. 2021.

GASPARDO, Murilo. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. **Estudos Avançados**, [s.l.], v. 32, n. 92, p. 65-88, abr. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/jGVkdSF8SjLPjQkxCckWTQG/?lang=pt>. Acesso em: 20 ago. 2021.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo Reis (orgs). **Método de pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

HEVNER, Alan R. A Three Cycle View of Design Science Research. **Scandinavian Journal of Information Systems**, v. 19, n. 2, p. 87-92, 2007. Disponível em: <https://www.uio.no/studier/emner/jus/afin/FINF4002/v13/hefner-design.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2022.

HEVNER, Alan R. *et al.* Design Science in Information Systems Research. **MIS Quarterly**, v. 28, n. 1, p. 75-105, 2004. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/25148625>. Acesso em: 23 fev. 2022.

HINO, Satoshi. **O pensamento Toyota**: princípios de gestão para um crescimento duradouro. Porto Alegre: Bookman, 2009.

INAMINE, R.; ERDMANN, R. H.; MARCHI, J. J. Análise do sistema eletrônico de compras do governo federal brasileiro sob a perspectiva da criação de valor público. **RAUSP Management Journal**, v. 47, n. 1, p. 124-139, 2012.

JØRGENSEN, Torben Beck; BOZEMAN, Barry. Public Values: an inventory. **Administration & Society**, [s.l.], v. 39, n. 3, p. 354-381, maio 2007. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0095399707300703>. Acesso em: 08 mar. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários a lei de licitações e contratos administrativos**. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

KEYTE, Beau; LOCHER, Drew A. **O completo empresa enxuta**: mapeamento de fluxo de valor para office e serviços. 2. ed. Boca Raton, FL: CRC Press, 2016.

LAREAU, William. **Office Kaizen**: transforming office operations into a strategic competitive advantage. Milwaukee, Wisconsin: ASQ, 2002.

LEITE, Eduardo de Oliveira. **A monografia jurídica**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

LOPES, K. M. G. **Fatores direcionadores para a criação de valor público na adoção de serviços eletrônicos pelo cidadão**. 2016. Dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil, 2016.

LOPES, K. M. G.; LUCIANO, E. M.; MACADAR, M. A. **Revista Gestão.Org**, v. 16, Edição Especial, 2018. p. 207-221.

MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do Trabalho Científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARR, Bernard. **Key Performance Indicators**: the 75 measures every manager needs to know. [Harlow]: Pearson, 2012.

MARTINS, Humberto Falcão. A ética do patrimonialismo e a Modernização da Administração Pública Brasileira *In*: MOTTA Fernando C. Prestes & CALDAS, Miguel P., Cultura Organizacional e Cultura Brasileira, Atlas, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, Jose Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Administração pública e o princípio constitucional da eficiência. **Revista de Direito Administrativo**, [S. I.], v. 241, p. 220, 2005. DOI: 10.12660/rda.v241.2005.43371. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43371>. Acesso em: 18 set. 2021.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Administração pública e o princípio constitucional da eficiência. **Revista de Direito Administrativo**, [S. I.], v. 241, p. 220, 2005. DOI: 10.12660/rda.v241.2005.43371. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43371>. Acesso em: 18 set. 2021.

OCDE. **Revisão do governo digital do brasil:** rumo à transformação digital do setor público, estudos de governo digital da OCDE. Paris, OCDE, 2018.

OHNO, Taichi. **O Sistema Toyota de Produção:** além da produção em larga escala. Tradução por Cristina Schumacher. Porto Alegre: Bookman, 2006.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica:** teoria e prática. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Conceito Editorial, 2015

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico:** métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability: três modelos teóricos, três abordagens *In: ENCONTRO DA ANPAD*, 34., 2010, São Paulo. **Anais [...].** Rio de Janeiro: Enapad, 2010. p. 1-15. Disponível em:
<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/abp857.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.

RODRIGUES, Camila Cardoso de Carvalho. **A percepção dos usuários das compras realizadas pelo setor público:** estudo de caso na Universidade Federal de Goiás. 2018. 164 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018.

SALM JUNIOR, J. F.. **Padrão de Projeto de Ontologias para inclusão de referências do Novo Serviço Público em Plataformas de Governo Aberto,** 2012. Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil, 2012.

SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. **Revista de Ciências da Administração**, [s.l.], p. 83-104, 30 set. 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2009v11n25p83>. Acesso em: 20 ago. 2021.

SANTA CATARINA. **Decreto nº 39, de 21 de fevereiro de 2019.** Institui o programa Governo sem Papel no âmbito da Administração Pública Estadual Direta e Indireta e estabelece outras providências. . Florianópolis, SC: Doe, 21 fev. 2019. Disponível em: <http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2019/000039-005-0-2019-012.htm>. Acesso em: 23 fev. 2022.

SANTOS, A. R.; SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. A Proposta do Novo Serviço Público e a Ação Comunitária de Bairro: um Estudo de Caso. **Anais...** Encontro de Administração Pública e Governança 2006. São Paulo: ANPAD, 2006.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>

SILVA, Daniel Maniglia Amancio da *et al.* Abordagem utilizando o Design Science Research para o Desenvolvimento de Sistema Colaborativo Assistivo. **Revista de Informática Aplicada**, [s. l.], v. 12, n. 1, p. 75-95, 18 nov. 2016. Disponível em: https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_informatica_aplicada/article/view/6911/3002. Acesso em: 20 ago. 2021.

SIQUEIRA, Marli Aparecida da Silva. **Monografias e teses:** das normas técnicas ao projeto de pesquisa. Brasília, DF: Consulex, 2005.

TAPPING, Don; SHUKER, Tom. **Lean Office:** gerenciamento do fluxo de valor para áreas administrativas. São Paulo: Hemus, 2010.

TEGNER, Mateus Girardi *et al.* Lean office e BPM: proposição e aplicação de método para a redução de desperdícios em áreas administrativas. **Revista Produção Online**, Florianópolis, v. 16, n. 3, p. 1007-1032, set. 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/308118809_Lean_office_e_BPM_proposicao_e_aplicacao_de_metodo_para_a_reducao_de_desperdicios_em_areas_administrativas. Acesso em: 20 ago. 2021.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, [s.l.], v. 70, n. 4, p. 519-550, 27 dez. 2019. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089>. Acesso em: 20 ago. 2021.

TURATI, Ricardo de Carvalho; MUSSETTI, Marcel Andreattit. Aplicação dos conceitos do Lean Office no setor administrativo público. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO*, 26., 2006, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: Abepro, 2006. Disponível em: http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGET2006_TR450313_7184.pdf. Acesso em: 25 nov. 2020.

UDESC. **Sobre**. Florianópolis: Udesc, c2016. Disponível em: <https://www.udesc.br/sobre>. Acesso em: 2022.

WEBER, Max. **O que é a burocracia.** Brasília, DF: CFA, [2018]. Disponível em: https://cfa.org.br/wp-content/uploads/2018/02/40livro_burocracia_diagramacao.pdf. Acesso em: 15 jun. 2021.

WIERINGA, R. **Design science as nested problem solving.** New York, ACM, 2009.

WOMACK, James P., JONES, Daniel T., ROOS, Daniel. **A máquina que mudou o mundo.** 8. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

APÊNDICE A – PROPOSTA DE ARTEFATO

A proposta de artefato foi elaborada com base nos documentos oficiais emitidos pela Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia; Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021 e Portaria SEGES/ME nº 938, de 2 de fevereiro de 2022.

PROPOSTA DE ARTEFATO

REGULAMENTO N.º 00, de 02 de fevereiro de 2022.

PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO - PROAD

PRÓ-REITORIA DE PLANEJAMENTO – PROPLAN

A PRÓ-REITORA DE ADMINISTRAÇÃO e o PRÓ-REITOR DE PLANEJAMENTO da FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC, no uso das suas atribuições constantes do inciso IV do art. 22 e inciso V do art. 27 do Regimento Geral da UDESC,

Dispõe sobre diretrizes a serem observadas nas contratações públicas no âmbito da Administração da Universidade do Estado de Santa Catarina.

CAPÍTULO I

Definições:

Art. 1º Para os efeitos do disposto neste instrumento, considera-se:

I – Desenvolvimento Sustentável: possibilitar critérios sustentáveis de contratação abordando aspectos ambientais, econômicos, sociais e culturais com o objetivo de gerar impacto nesses pilares e resultado financeiro positivo de forma sustentável, nos termos da Lei nº 8.666/1993, art. 3º, Lei nº 14.133/2021, art. 5º e o Decreto nº 9.977, de 19 de agosto de 2019, ou o que vier a substituí-lo;

II - Governança das Contratações PÚBLICAS: mecanismos de liderança, estratégia, transparência, eficiência, coparticipação da comunidade acadêmica e controle para agregar valor ao negócio da Universidade e contribuir para o alcance de seus objetivos, com riscos aceitáveis;

III – Calendário de Contratações: instrumento de governança para estruturar o planejamento de todas as contratações do exercício financeiro subsequente da instituição, com vistas a racionalizar seu consumo e reforçar seu planejamento.

III - Plano Diretor de Contratações: instrumento que estabelece a estratégia das contratações, gestão de estoques, padronização, compras compartilhadas, desburocratização, melhoria de processos e interação com o mercado, no âmbito Administração da Universidade, considerando objetivos e ações referentes a critérios e a práticas de sustentabilidade, nas dimensões econômica, social, ambiental e cultural.

CAPÍTULO II

Objetivos:

Art. 2º Dentre os objetivos dos processos de contratações públicas da Universidade dispostos neste instrumento, considera-se:

I – Promover o desenvolvimento sustentável, para atingir os objetivos definidos na Lei nº 8.666/1993, art. 3º, Lei nº 14.133/2021, art. 5º e o Decreto nº 9.977, de 19 de agosto de 2019, ou o que vier a substituí-los;

III – Selecionar a proposta mais vantajosa apta a gerar a melhor contratação possível e disponível à Universidade, contemplando todo o universo da contratação como a o cálculo de despesas e custos indiretos, ciclo de vida do produto, dentre outros critérios em benefício da comunidade acadêmica;

II – Buscar o tratamento isonômico entre os licitantes e justa competição, com ambiente de negócios íntegro, transparente e confiável, inclusive com o estímulo à competitividade nos certames e interação com o mercado;

IV – Segregar funções para atendimento ao princípio administrativo, garantir a independência funcional dos servidores e estrutural da universidade, atender a recomendações de auditoria e controle, atuar como mecanismo de impedimento da concentração de poder, atender ao compliance público, evitar falhas, omissões, fraudes e corrupção, atender aos termos da Lei nº. 12.846/2013.

V – Promover a transparência para atendimento ao princípio constitucional, disponibilizar os dados processuais convertidos em linguagem clara, em todas as suas etapas, como mecanismo de incentivo à coparticipação de toda a comunidade acadêmica;

VI – Priorizar o planejamento com estudos preliminares, anteprojetos, projetos básicos e termos de referência, com diagnóstico e métodos convenientes que resultem na eficientização das contratações;

VII – Estimular a padronização em procedimentos, ferramentas e contratações para que se obtenha a melhor compatibilidade técnica e de desempenho, vantagens em manutenção e assistência técnica, ganho de escala, mitigação de erros, contenção de custos e vantajosidade nas contratações;

VIII – Organizar sua logística de maneira inteligente, com gestão de estoques, racionalização e centralização de procedimentos quando cabível;

IX – Utilizar instrumentos e sistemas com uso de recursos de tecnologia e inovação, na intenção de utilizar sistemas integrados em todas as atividades e etapas do processo de contratação para buscar a eficiência, melhoria contínua e duração razoável dos processos;

Art. 3º A Alta Administração poderá motivadamente indeferir ou promover diligências em processos administrativos de compra que colidam ou não atendam aos objetivos trazidos neste regulamento.

Art. 4º Poderão ser expedidas normas procedimentais para o Calendário de Contratações e para o Plano Diretor de Contratações.

Art. 5º Esta norma entra em vigor na data de sua publicação.

Nome do servidor

Pró-Reitor de Administração

Nome do servidor

Pró-Reitor de Planejamento